



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

**PROGRAMA DE APOYO A LA TRANSFORMACIÓN DEL SECTOR SOCIAL  
DR-0140**

**INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO**

**Agosto 2004**

## Tabla de Contenido

MEMORANDO DEL BANCO .....	7
2.1 ANÁLISIS DE RESULTADOS (PRODUCTOS, EFECTOS E IMPACTOS).....	7
Productos ( <i>outputs</i> ) obtenidos.....	7
Primer Tramo .....	7
Segundo Tramo .....	8
Tercer Tramo .....	11
Identificación de los productos logrados. ....	14
Efectos ( <i>outcomes</i> ) e impactos del proyecto.....	15
2.1.2.2. Identificación de efectos intermedios ( <i>outcomes</i> ) e impactos iniciales.....	15
Identificación de los futuros efectos ( <i>outcomes</i> ) e impactos.....	19
Análisis de los supuestos (de productos a efectos).....	19
Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD).....	23
2.2 ANALISIS DE LA IMPLEMENTACION.....	23
Medición del desempeño del proyecto .....	23
2.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación.....	23
2.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación.....	29
2.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas).....	30
2.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas).....	30
2.2.2. Factores que afectaron la ejecución del proyecto (según ISDP).....	31
2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto.....	31
Factores críticos para la obtención de los productos ( <i>outputs</i> ).....	31
2.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos.....	31
Factores críticos para la obtención de los efectos ( <i>outcomes</i> ).....	33
2.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos ( <i>outcomes</i> ).....	33
2.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos ( <i>outcomes</i> ).....	33
2.2.4. Análisis de gestión y lecciones aprendidas.....	33
2.2.4.1. Análisis de gestión.....	33
2.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos.....	34
Calificación de la implementación del proyecto (IP) .....	34
2.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto.....	34
2.3 ANALISIS DE SOSTENIBILIDAD .....	35
2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO).....	35
2.3.1.1. Áreas fortalecidas o mejoradas por el proyecto.....	35
2.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país.....	35
2.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor.....	36
2.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al FIO.....	37
2.3.2. Sostenibilidad del proyecto.....	37
2.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto.....	37

2.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad. ....	37
2.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad. ....	38
2.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad. .....	38
2.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas). ....	38
2.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas). ....	39
2.3.2.7. Plan de Sostenibilidad. ....	39
2.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto. ....	40
2.4. DESEMPEÑO DEL ORGANISMO EJECUTOR. ....	40
2.4.1. Desempeño del Organismo Ejecutor en áreas críticas. ....	40
2.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas). ....	41
2.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas). ....	41
2.4.4. Calificación del desempeño del Organismo Ejecutor. ....	42
2.5 BASES PARA LA EVALUACION EX POST. ....	42
2.5.1. Previsiones para la evaluación ex-post. ....	42
2.6. OTRAS LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES .....	43

## MEMORANDO DEL BANCO

### 2.1 ANÁLISIS DE RESULTADOS (PRODUCTOS, EFECTOS E IMPACTOS)

#### PRODUCTOS (*OUTPUTS*) OBTENIDOS.

##### 2.1.1.1. *Análisis de indicadores de producto.*

Registre los indicadores de los productos obtenidos en este componente usando los mismos indicadores de producto (*outputs*) importados del PPMR. Compare los indicadores en las columnas Logrado y Planeado. Si existe una diferencia significativa entre ellos, describa brevemente los factores responsables de la diferencia

#### PRIMER TRAMO

**Condiciones Contractuales.** Las condiciones contractuales previas a la distribución del documento de préstamo al Directorio Ejecutivo del Banco eran: - Entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa. - Ley General de Salud en vigencia. - Elementos de régimen laboral docente que modernize la gestión de los recursos humanos del sector educación, presentados. - Normas del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal para las Secretaría de Estado, en vigencia. - Reglamento correspondiente a las Juntas Descentralizadas de Centro y Manual que rige las transferencias de recursos a los centros educativos, en vigencia. - Modelo de convenio de gestión para los hospitales públicos y otros organismos y entidades desconcentradas a cargo de la SESPAS, elaborado y presentado. - Coordinador de la Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS), contratado. - Programa de focalización del gasto público, en servicios básicos de salud en cinco (5) comunidades de alta pobreza, implantado.

**Planificado:** Cumplido, a satisfacción del Banco previo a la aprobación del financiamiento.

**Logrado.** Las condiciones de política se lograron en un 100% previamente a la presentación del programa al Directorio Ejecutivo del Banco.

**Análisis:** Las medidas de política incorporadas como condiciones previas al desembolso del primer tramo del Financiamiento fueron diseñadas como una etapa inicial en el proceso de reformas institucionales, en la que se pudiese contar con el diseño y entrada en vigencia de las reglas de juego más importantes para el logro de los objetivos del programa. Lo anterior ocurrió como resultado de las consideraciones institucionales y de economía política identificadas durante el diseño, primordialmente ajustando la matriz de políticas a las condiciones iniciales de los diversos sectores involucrados en la ejecución. Las transformaciones institucionales requeridas previo al primer desembolso estaban dirigidas a la implantación -durante la ejecución del programa- de cambios estructurales dirigidos a: (i) reducir la discrecionalidad en el gasto público; (ii) mejorar la gestión del gasto público social; (iii) proteger el gasto social y (iv) iniciar la formulación de una ERP. Por su naturaleza transversal, se esperaba que las transformaciones de la institucionalidad presupuestaria y fiscal tendrían un efecto multiplicador debido a su potencialidad para afectar

a la totalidad de las instituciones del sector público y a contribuir tanto a la reducción de la pobreza como a la estabilidad del entorno macroeconómico.

Con base en las experiencias previas con PBLs en la República Dominicana, el equipo de cambio del Gobierno y el equipo del Banco consideraron fundamental que las reformas institucionales contempladas en la matriz de políticas tuviesen un mínimo de viabilidad política e institucional que pudiesen ser identificadas a-priori. En respuesta a ello, la matriz de políticas debía contener solamente: (i) transformaciones institucionales (normas, regulaciones, reglamentos, etc.) que no requiriesen nuevas leyes; y (ii) en caso de requerirse leyes, ellas debían ser aprobadas antes de la distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. En lo que se refiere al primer desembolso del financiamiento, la única ley que se requería era la Ley General de Salud.

## SEGUNDO TRAMO

Condiciones contractuales	Planificado
(1) Entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa.	Informe Macroeconómico del Banco
(2) Reglamento de la Ley General de Salud en lo atinente a los cinco (5) temas mencionados en el literal (b) de la Cláusula 4.04, presentado al Comité de Normatización.	Reglamentos de la Ley General de Salud presentados al Consejo Nacional de Salud.
(3) Régimen laboral docente implantado en los siguientes elementos: (a) Plan de Regularización Laboral, presentado al Banco y propuesta de Estatuto Docente, presentado al Consejo Nacional de Educación; (b) Manuales de procedimientos para la gestión de los recursos humanos, puestos en vigencia a nivel departamental de la SEE; (c) Implantación del proyecto piloto de informatización del sistema, certificado y (d) Informe de evaluación de los nuevos circuitos administrativos, terminado.	Acta del Consejo Nacional de Educación que demuestre la consideración del Estatuto Docente; Orden Departamental de la SEE; e Informe de Evaluación sobre el proyecto piloto de informatización y de los nuevos circuitos de recursos humanos.
(4) Sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal en la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, implantado, y adoptado por parte de la Secretaría de Estado de Educación.	Presentación de un informe de Auditoría Externa sobre la implantación del sistema de la programación de la ejecución en la SESPAS y entrada en vigencia del sistema de programación financiera de la ejecución en la Secretaría de Estado de Educación con sus respectivos manuales y guías de procedimientos
(5) Reglamento sobre el uso de los ingresos extrapresupuestarios, en vigencia.	Publicación Oficial del Decreto del Poder Ejecutivo "Reglamento sobre el uso de los ingresos extrapresupuestarios"
(6) Juntas Descentralizadas de Centro en por lo menos 50 centros de educación media, constituidas.	Actas de Constitución de las Juntas Descentralizadas de Centro.
(7) Convenios de gestión entre la SESPAS y por lo menos seis	Copia de los convenios de gestión suscritos entre SESPAS y los hospitales

(6) hospitales, suscritos.	piloto.
(8) Programación presupuestal del año 2002 de las Secretarías de Salud Pública y Asistencia Social y Educación incrementada como mínimo en 3% en términos reales, en relación con el gasto presupuestado en el 2001.	Publicación oficial de la ley de Gastos del ejercicio del 2002 consignando el monto incrementado bajo la clasificación económica, institucional y funcional;
(9) Asignaciones presupuestales para las Secretarías de Salud y Educación para el 2001 equivalentes a, por lo menos el 90% de los límites legales para dicho periodo, aprobadas por ONAPRES y por la Tesorería.	Informe sobre el nivel de asignaciones o autorizaciones otorgadas a las Secretarías de Salud y Educación en el año 2001;
(10) Sistema de administración financiera y metodología de presupuesto por programas, en la formulación del presupuesto de la SESPAS para el 2002, implantado.	Informe de Auditoría Externa sobre la aplicación del sistema de presupuesto en el presupuesto del 2002 en las Secretarías de Estado de Educación y Salud;
(11) Metodología de presupuesto por programas y del modelo de administración financiera local en las Secretarías de Estado de Educación, en vigencia.	Resolución de SEE y Manuales de Procedimientos para el presupuesto por programas y el modelo de administración financiera local.
(12) Personal técnico de la USPS, contratado y sistema de seguimiento de la política social, en marcha.	Presentación de copias de los contratos de prestación de servicios y actas de iniciación del personal de la Unidad de Seguimiento de la Política Social (USPS)
(13) Proceso de formulación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza, de acuerdo a los términos acordados con el Banco, iniciado.	Informe de Avance de la USPS al Gabinete Social sobre la formulación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza.

**Logrado.** En términos cuantitativos, el segundo tramo tuvo un cumplimiento del 93%, correspondiente al logro de 13 de las 14 condiciones contractuales acordadas. No obstante, en términos cualitativos el desempeño fue altamente satisfactorio ya que (i) una de las condiciones más importantes para reformar la institucionalidad fiscal del país tuvo un cumplimiento que excedió los acuerdos con el Banco; (ii) la protección del gasto en salud y educación excedió substancialmente las metas acordadas, y (iii) la única condición incumplida logró sus objetivos de desarrollo por medios diferentes a los que habían sido previstos en el contrato de préstamo.

El Gobierno implantó el sistema de programación financiera de la ejecución en las secretarías objeto del Programa (SESPAS y SEE) y, además, decidió extenderlo a la totalidad de las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo (17 organismos). Lo anterior permitió iniciar el reemplazo del discrecional e ineficiente sistema de “aprobaciones de gasto” por parte de ONAPRES, por un sistema de programación trimestral de gasto. Esto constituyó un primer paso en el desarrollo de disciplina fiscal en las Secretarías de Estado, y un cambio en la cultura organizacional de ONAPRES que redujo duplicación y discrecionalidad en el control

del gasto, aumentó la agilidad de la ejecución y pasó la responsabilidad sobre la ejecución a las Secretarías de línea.

Adicionalmente, durante la vigencia del 2002 los incrementos programados en los sectores sociales protegidos fueron de 7,4% en la SEE y 8,1% en la SESPAS. Al cumplir esta meta (en unísono con una ejecución presupuestal cercana al 100% en ambas Secretarías) durante este tramo el Gobierno cumplió la meta total del Programa, antes de finalizar la ejecución.

Por otro lado, Administración recomendó otorgar una dispensa en lo que hace referencia a la condición estipulada en la cláusula 4.04 (j) “*Que se haya implantado el sistema de administración financiera y la metodología de presupuesto por programas en la formulación del presupuesto de la SESPAS incluido en el proyecto de ley de presupuesto de gastos e ingresos correspondiente al año 2002.*” Por un lado, no había duda de que el Gobierno había diseñado y estaba utilizando el sistema de administración financiera acordado con el Banco, pero también resultó evidente que SESPAS no había seguido la metodología de presupuesto por programas al preparar la propuesta de Ley de Gastos del 2002.

Para el momento en que el ejecutor había puesto en marcha la Unidad de Seguimiento de la Política Social (USPS) que acompañaría la ejecución (Octubre 2001), la formulación del presupuesto del 2002 estaba muy avanzada. Para ese momento, ya no era posible que SESPAS incluyese un presupuesto por programas en el proyecto de ley de presupuesto remitido a la Asamblea Nacional. Es de notar que desde la etapa de diseño el equipo había identificado este hito crítico pero que pese a ello, no existió suficiente capacidad en el ejecutor para apoyar a SESPAS en el cumplimiento oportuno de la condición.

El objetivo de desarrollo de esta condición estaba vinculado al diseño e implantación piloto del presupuesto por programas en la secretaría de Estado de Salud. El objetivo de desarrollo se logró ya que el Gobierno introdujo medidas alternativas de política que permitieron el logro del espíritu de la condición. En efecto, el Artículo 12 de la Ley No. 200-01 que aprobó el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para el año 2002, dispuso que la utilización de las apropiaciones de los distintos Capítulos que conformaban esa Ley, estaría sujeta **a la programación de la ejecución presupuestaria**, de conformidad con las normas e instrucciones que dictó a ese efecto la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES). Con base en esta disposición, la ONAPRES y la Subsecretaría Administrativa y Financiera de SESPAS acordaron utilizar una metodología de presupuesto por programas **para la ejecución** del presupuesto del 2002. Para ello, ONAPRES y SESPAS acordaron: (i) un catálogo estándar de cuentas presupuestarias; (ii) los programas presupuestarios que serían objeto de gasto; y (iii) la metodología para transformar el presupuesto tradicional en una estructura presupuestal programática (creando, en efecto, una metodología de “*retrofitting*”).

**Análisis:** Las medidas de política incorporadas como condiciones previas al desembolso del segundo tramo del Financiamiento fueron diseñadas como una etapa en la que se pudiese obtener demostración de *implantación inicial* de las transformaciones institucionales, con particular énfasis en los cambios estructurales dirigidos a: (i) reducir la discrecionalidad de la Presidencia en el gasto público; (ii) mejorar la gestión del gasto público; y (iii) proteger el gasto social.

Los resultados obtenidos indican que algunos de los supuestos de sostenibilidad del programa – en lo que a reformas presupuestarias se refiere- se vieron positiva y anticipadamente fortalecidos por la decisión del Gobierno de ejecutar las reformas del sistema de

programación financiera de la ejecución presupuestaria no sólo en las Secretarías que eran objeto del Programa (Salud y Educación), sino en las 17 Secretarías de Estado del nivel central del Gobierno.

### TERCER TRAMO

Condiciones Contractuales	Planificado
(i) Entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa.	(i) Informe Macroeconómico del Banco;
(ii) Sistema de programación financiera de la ejecución en la SESPAS y la SEE y del reglamento para el uso de los ingresos extrapresupuestarios, implantado.	Informe de Auditoría Externa sobre la Programación Financiera de la Ejecución y la implantación de los recursos extrapresupuestarios.
(iii) Proyecto de Ley de Gastos e Ingresos para el 2003 que refleje la programación de las metas, prioritarias de las Secretarías de Estado de Salud y Educación, presentado al Poder Legislativo incluyendo: (a) Programación presupuestal del año 2003 de la Secretarías de Salud y Educación aumentada, como mínimo, 3% en términos reales en relación con el gasto presupuestado en el año 2002.; y (b) Asignaciones presupuestales aprobadas por ONAPRES y la Tesorería para las Secretarías de Salud y Educación para el 2002 son equivalentes a, por lo menos, el 92% de los límites legales para dicho período.	Proyecto de Ley de Gastos e Ingresos para el 2003 que demuestre las prioridades programáticas de SESPAS y SEE, con aumentos acordados en el gasto programado para cada sector; e informe de ONAPRES sobre la ejecución presupuestaria en SESPAS y SEE en el 2002;
(iv) Uso de los convenios de gestión sobre el desempeño hospitalario, evaluados y plan de acción para la extensión del uso de convenios de gestión al 100% de los hospitales de la SESPAS, presentados.	Informe de Evaluación de los convenios de gestión en el desempeño hospitalario; y Plan de acción para la extensión del uso de convenios de gestión al 100% de los hospitales de la SESPAS.
(v) Reglamento de la Ley General de Salud del 2001 en los cinco aspectos acordados, implantado y Consejo Nacional de Salud y de la unidad de contratación y compra de servicios de salud de la SESPAS, en funcionamiento.	Evidencia de la entrada en vigencia de los Reglamentos de la Ley General de Salud del 2001 en los cinco aspectos acordados con el Banco, y evidencia de funcionamiento del Consejo Nacional de Salud y de la unidad de contratación y compra de servicios de salud de la SESPAS.
(vi) En la SEE: (a) Informe auditado de la nómina docente; (b) Evidencia de entrada en vigencia del Estatuto Docente y de las ordenanzas departamentales que reglamentan los capítulos del Estatuto referente a la certificación y promoción, cargos y categorías, incentivos salariales, traslados, y régimen disciplinario; (c) Informe de auditoría que verifique la operatividad del nuevo sistema de administración en 7 delegaciones regionales de SEE. y (d) Informe de evaluación que incluye las	Informe auditado de la nómina de la SEE; Publicación Oficial del Estatuto Docente y actos administrativos de autoridad competente reglamentando los capítulos del Estatuto Docente referentes a la certificación y promoción, cargos y categorías, incentivos salariales, traslados, y régimen disciplinario; e Informe de Evaluación sobre el proyecto piloto de informatización y de los nuevos circuitos de recursos humanos; Informe de Auditoría Externa sobre la operatividad del sistema de



constancias de apertura de cuentas expedidas por las entidades bancarias y los asientos presupuestarios que constaten las transferencias de la SEE a las Juntas, y análisis del uso y destino de los recursos transferidos.	administración en 7 delegaciones regionales de la SEE; e Informe Auditado de la Contraloría General con constancia de apertura de cuentas expedidas por las entidades bancarias y los asientos presupuestarios que constaten las transferencias de la SEE a las Juntas de Centro Educativo, y análisis del uso y destino de los recursos transferidos.
(vii) Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) aprobada..	Publicación Oficial del Decreto aprobando la Estrategia de Reducción de la Pobreza.
(viii) Planes de acción para la institucionalización de la USPS, del sistema de seguimiento de la política social, y de un plan de reestructuración del sector de asistencia social, aprobados por el Gabinete Social	Actas del Gabinete Social aprobando los planes de acción para la institucionalización de la USPS, del sistema de seguimiento de la política social, y de un plan de reestructuración del sector de asistencia social, aprobados por el Gabinete Social.
(ix) Programa de prestación de servicios básicos de salud extendido en, como mínimo, cincuenta (50) comunidades adicionales y Evaluación de la implantación del programa de focalización de servicios básicos de salud y del plan de acción para su extensión, presentado al Banco.	Contratos de prestación de servicios básicos de salud que demuestren extensión del programa de focalización de servicios básicos de salud a, como mínimo, cincuenta (50) comunidades adicionales; Informe de Evaluación de la implantación del programa de focalización de servicios básicos de salud; y Plan de acción para la extensión del programa de focalización de servicios básicos de salud;
(x) Instrumentos y procedimientos de focalización del gasto social, aprobados por el Poder Ejecutivo.	Actas del Gabinete Social.

**Logrado.** Con respecto a las metas de política del tercer tramo del financiamiento, el GRD: (i) superó las metas de protección del gasto en los sectores de salud y educación; (ii) superó las metas de reforma acordadas para modernizar la institucionalidad presupuestaria y de ejecución del gasto público; (iii) superó las metas de reforma del sector educación; (iv) cumplió sustancialmente las metas de reforma del sector salud; y (v) superó las metas para mejorar la capacidad institucional para la formulación y seguimiento de la política social. En términos cuantitativos, el prestatario cumplió 10 de las 11 condiciones acordadas en este tramo, lo cual representa un desempeño del 92%.

**Institucionalidad presupuestaria.** La reforma de la administración financiera del Estado se vio favorablemente afectada por las decisiones de política tomadas dentro del marco del presente programa, particularmente debido a que el Gobierno: (i) clausuró el fondo 14.01 de la estructura del Presupuesto; (ii) desarrolló e implantó nuevas reglas de juego para la gestión de los excedentes presupuestarios; y (iii) aplicó el sistema de presupuesto por programas en todos los organismos del nivel central del Poder Ejecutivo, y no sólo en las dos Secretarías piloto (SESPAS y SEE). En efecto, el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos del 2003 reflejó en su estructura el sistema de presupuesto por programas en todos los organismos del nivel central, exceptuando la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de la Presidencia.

Protección del gasto social. Una de las cláusulas contractuales no se cumplió y requirió de una dispensa; otra condición fue substancialmente cumplida. La cláusula 4.05 (h) estipulaba que el gasto programado para la SESPAS y la SEE tendría que haber aumentado, como mínimo, en un tres por ciento (3%) en términos reales en relación con el gasto presupuestado en el año 2002. Los aumentos reales programados fueron del 3% en la SESPAS y de 1% en la SEE, con lo cual la meta de esa cláusula se incumplía. No obstante, el objetivo de desarrollo del Programa en este aspecto (protección del gasto social) se logró por encima de lo acordado con el Banco. En efecto, durante la vigencia del 2002 los incrementos programados fueron muy superiores al 3% acordado con el Banco (7,4% en la SEE y 8,1% en la SESPAS). Lo anterior indicaba que al momento de efectuar el tercer desembolso, **los aumentos totales reales en el período 2002-2003 fueron equivalentes al 8,4% para la SEE y al 11,1% para la SESPAS.** Este resultado superó la meta de política para los dos años de ejecución del Programa, lo cual justificaba la dispensa recomendada.

Sector Educación. La SEE ejecutó las siguientes acciones de reforma: (i) regularización de la situación laboral de los docentes en cuanto a las inconsistencias en su historia laboral; (ii) corrección de las irregularidades en la contratación y ejercicio de la docencia; y (iii) la implantación del nuevo sistema de registro de personal, en por lo menos, 7 delegaciones regionales de la Secretaría de Estado de Educación (SEE). Adicionalmente, el Reglamento del Estatuto Docente entró en vigencia el 9 de agosto del 2003.

Por otro lado, el proceso de descentralización del sector educación se vio fortalecido a través de las acciones de política del Programa que estuvieron dirigidas a aumentar la responsabilidad de las Juntas de Centro en la gestión de recursos financieros. Las Juntas Descentralizadas de los centros y de los planteles educativos que fueron creadas durante la ejecución del Programa recibieron las transferencias presupuestarias acordadas y la Contraloría General de la República certificó que los recursos transferidos habían sido utilizados según las normas vigentes.

Sector Salud. El proceso de reforma del sector salud iniciado con la aprobación de la ley general de salud fue complementado por reformas institucionales adicionales ejecutadas en el contexto del Programa. La implantación de la Ley General de Salud requería de un proceso de reglamentación de gran escala el cual avanzó hacia la reglamentación e implantación de los siguientes aspectos: (i) la organización del sistema nacional de salud; (ii) la separación de funciones de regulación, financiación, y provisión de servicios; (iii) la constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud (CNS); (iv) el empleo de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios públicos de salud; y (v) la contratación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que prestan servicios de salud.

Por otro lado, la cláusula 4.05 (l) anticipaba la extensión de un programa piloto de cobertura de servicios básicos de salud que había sido diseñado y ejecutado en las etapas previas del Programa. El piloto estaba basado en un modelo de contratación de organismos privados por parte de SESPAS para atender poblaciones de bajos ingresos. No obstante, la posibilidad de extensión de dicho piloto se hizo institucionalmente inviable con la aprobación de la Ley de Seguridad Social de 2001. Esta ley creó un nuevo sistema que hacía institucionalmente inviable la extensión del piloto. Lo anterior debido a que en el modelo de aseguramiento universal creado por la ley las funciones de SESPAS se concentraban en la rectoría del sector salud. Mientras tanto, la cobertura de aseguramiento en salud para los más pobres quedaba en

manos del Seguro Nacional de Salud a través de mecanismos diferentes a los acordados por el prestatario con el Banco. Por ello, en lugar de cumplir literalmente con la cláusula contractual, el gobierno preparó un plan de extensión del aseguramiento en salud para poblaciones pobres lo cual permitiría el logro del objetivo de desarrollo de la reforma originalmente planteada.

Sector de Asistencia Social. Las reformas realizadas en este sector también excedieron los acuerdos contractuales entre el Banco y el Prestatario. El proceso de consulta social que precedió a la aprobación y entrada en vigencia de la Estrategia de Reducción de Pobreza (Decreto No. 566-03, vigente a partir del 28 de junio del 2003) permitió lograr un alto nivel de consenso político respecto a la necesidad de introducir reformas de fondo en el sector de asistencia social. Como resultado de ello, el Decreto antes mencionado, no sólo aprobó una ERP sino que estableció los contenidos básicos de las reformas del sector, las cuales se deberían ejecutar en tres etapas el cual se debería ejecutar entre junio del 2003 y junio del 2004. La primera etapa –ejecutada en su mayoría dentro del período de ejecución del Programa-- consistía en la consolidación de todos los (más de 30) programas y organismos del sector de asistencia social que estaban adscritos a la Secretaría de la Presidencia, dentro de un solo programa presupuestario en el presupuesto de ingresos y Ley de gastos del 2004. La segunda etapa consistiría en la integración, fusión, cierre o descentralización de un primer grupo de organismos. La tercera etapa requerirá del establecimiento de una nueva institucionalidad de protección social que reemplace el esquema asistencial vigente.

**Análisis.** Las medidas de política incorporadas como condiciones previas al desembolso del tercer tramo del financiamiento fueron diseñadas con el objeto de obtener evidencias de **implantación** de transformaciones institucionales destinadas a: (i) reducir la discrecionalidad en la programación y ejecución del gasto público; (ii) proteger el gasto social en salud y educación; y (iii) mejorar la capacidad institucional para la formulación y seguimiento de la política social.

Existieron diferencias entre lo acordado y lo ejecutado en los siguientes aspectos: (i) los cambios en el marco institucional del presupuesto y la gestión financiera del Estado fueron implantados en todo el nivel central del poder ejecutivo y no solamente en las secretarías de estado de educación y salud; (ii) el gasto asignado y ejecutado en educación y salud durante la implantación del programa de reformas excedió las metas acordadas con el Banco; y (iii) como efecto de la consulta de la ERP con la sociedad civil, el Gobierno decidió proceder con la ejecución de una reforma del sector de asistencia social.

#### IDENTIFICACIÓN DE LOS PRODUCTOS LOGRADOS.

Teniendo en cuenta los indicadores de producto en los diferentes componentes del proyecto, describa sintéticamente los productos clave (*key outputs*) obtenidos por este proyecto

➔ Los productos del Programa al finalizar su ejecución fueron de dos tipos: (i) Reformas transversales implantadas y (ii) Reformas Sectoriales implantadas.

Las **reformas transversales** son aquellas transformaciones que tanto en su concepción como en su ejecución impactaron positivamente la totalidad --o a grandes secciones-- de la administración pública. A este respecto, los productos del Programa fueron: (i) una nueva estructura y nuevos procesos de gestión del presupuesto y el gasto público; (ii) programación

y ejecución presupuestaria transparente en la mayoría de las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo -pese a que el objetivo original sólo cubría las secretarías de educación y de salud-; (iii) reglamentación de la ejecución de excedentes presupuestarios a través de normas transparentes; (iv) eliminación del “Fondo 14-01”; (v) Gabinete Social en operación; (vi) Consulta social para la definición de prioridades para reducir la pobreza ejecutada; y (vii) Estrategia nacional de reducción de la pobreza formulada.

Las **reformas sectoriales** fueron transformaciones en los sectores sociales y que de no acompañarse de las reformas transversales antes mencionadas, no lograrían suficiente efectividad en el desarrollo (en términos de reducción de la pobreza). Los sectores que el GRD definió como prioritarios fueron: salud, educación y asistencia social. En el sector de educación, las principales reformas incluyeron: (i) la aprobación y puesta en marcha de nuevos procesos de gestión sectorial, especialmente en el manejo de los recursos humanos y de la nómina; (ii) la aprobación de un nuevo Estatuto Docente; y (iii) la implantación de procesos de descentralización hacia las juntas de centros educativos. En el sector salud las principales reformas fueron: (i) la reglamentación de los aspectos más críticos de la Ley General de Salud del 2001; (ii) la ejecución y evaluación de la aplicación de un sistema de convenios de desempeño en seis hospitales públicos; y (iii) la puesta en marcha de nuevos procesos de gestión presupuestaria. En el sector de asistencia social, la creación del Gabinete Social permitió el logro de productos tales como: (i) el desarrollo de instrumentos de seguimiento de la política social; (ii) el diagnóstico institucional del sector de asistencia social; y (iii) la entrada en vigencia de un Decreto que establece los pasos que deberán seguirse entre 2003 y 2004 para reestructurar este sector.

#### EFFECTOS (*OUTCOMES*) E IMPACTOS DEL PROYECTO.

**2.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto (*outcome*).** Registre los indicadores del logro del Objetivo de Desarrollo (*outcome*) usando los mismos indicadores de efecto (*outcome*) importados del ISDP (indicadores de desempeño). Compare los indicadores de los efectos Logrados y Planeados. Si existe una diferencia significativa entre ellos, explique brevemente los factores responsables de la diferencia.

#### 2.1.2.2. Identificación de efectos intermedios (*outcomes*) e impactos iniciales.

➔ Por efectos intermedios (*outcomes*) entendemos los efectos de corto y mediano plazo atribuibles al logro de los objetivos (*productos*) del programa. En el caso de este programa, las decisiones de política tomadas durante el primer tramo y ejecutadas durante los dos siguientes, culminaron en una serie de productos, con diferentes grados de avance en su implantación. De su implantación sostenida, y bajo una serie de supuestos determinados, el propósito del Programa (su objetivo de desarrollo) se lograría.

**Cuadro 1: Cuadro automatizado producido por el sistema PCR**

Efectos (Outcomes)	Impactos
1. Aumentar la eficiencia y la eficacia del gasto público en los sectores sociales prioritarios, con énfasis en salud y educación.	1. Cambios en el marco institucional del sector social ejecutado (Estatuto Docente Aprobado; Ley General de Salud Reglamentada; Sistema de Programación Financiera de la Ejecución Reglamentado; e Ingresos Extrapresupuestarios Reglamentados).

2. Proteger el gasto social y aumentar su eficacia durante la coyuntura económica actual.	En el período 2001-2003, el gasto en salud y educación crece en los niveles acordados con el Banco
3. Mejorar la capacidad institucional para la formulación y seguimiento de la política social.	Estrategia de reducción de la pobreza aprobada.

Del análisis del cuadro 1 se observa que los enunciados que aparecen en la columna “Impactos” realmente no constituyen indicadores de resultado por lo que su presentación podría mejorarse substancialmente. Para ello durante el taller de cierre se discutió con el prestatario los efectos que puedan ser vinculados a los productos en términos del programa en los aspectos correspondientes a lo que hemos llamado *reformas transversales y reformas sectoriales*.

Tabla 1. Ejecución extra-presupuestaria  
1995-2003 (Pesos constantes del 2003)

Año	Ejecución Real	Proporción del Presupuesto Total
1995	23,087,610,092	44.1%
1996	24,550,569,070	42.2%
1997	24,184,235,237	34.4%
1998	8,601,828,810	11.7%
1999	8,535,516,489	10.3%
2000	9,723,501,413	11.7%
2001	7,290,287,283	7.2%
2002	9,389,218,122	8.9%
2003	928,263,645	1.0%

Pesos Constantes de 2003

Fuente: Ministerio de Finanzas, 2004

**Impactos de la eliminación del fondo 14-01 y de la implantación de un reglamento para el uso de excedentes presupuestarios.** Estos impactos fueron de naturaleza doble. Por un lado, se canceló el fondo 1401 y, por el otro, la ejecución extrapresupuestaria real bajó de 12% en 2000 a 1% en 2003. La tabla 1 muestra el comportamiento de la ejecución de excedentes presupuestales en la República Dominicana entre 1999 y 2003, en pesos constantes del 2003. Entre 1995 y 2002 se utilizó la vía del “fondo 1401” para ejecutar grandes proporciones del presupuesto público aprobado por la Asamblea Legislativa.

Este fondo fue liquidado en 2003 como resultado del programa y entró en vigencia una nueva reglamentación para el uso y destino de los excedentes presupuestarios. Entre 1995 y 2002 la totalidad de los excedentes ejecutados fueron gastados por fuera de las reglas de gestión financiera estipuladas en la ley orgánica de presupuesto y a lo largo de esos años todos estos recursos fueron ejecutados de forma directa por la Presidencia de la República.

Anticipando la posibilidad que en cualquier vigencia presupuestaria existiesen excedentes presupuestarios, el Gobierno promulgó reglas de juego para la programación y ejecución de dichos excedentes. El Decreto No. 646-02, eliminó el Fondo 14-01 y, en ausencia de una nueva ley orgánica del presupuesto que reemplazare la ley de 1967, la reglamentación aprobada conduce a la gestión transparente de los excedentes. Para ello creó dos programas presupuestarios destinados a preparar, complementar o agilizar proyectos de inversión con carácter prioritario para los sectores sociales, y con un impacto positivo sobre las condiciones de pobreza de la población. Aparte de eliminar la discrecionalidad del Fondo 14-01, la reglamentación aprobada prohibió expresamente el financiamiento de proyectos multi-

anuales con excedentes presupuestarios, lo cual reducirá las distorsiones macroeconómicas generadas en el pasado por el manejo del Fondo 14-01.

**Impactos de la implantación del sistema de programación financiera de la ejecución en las Secretarías del nivel central del Poder Ejecutivo.** Los impactos de este tipo de medidas se pueden medir con base en (i) la disciplina fiscal que generarían sobre la ejecución del gasto público; (ii) el aumento en la transparencia de la administración pública; (iii) un aumento en la eficiencia del gasto social. A nuestro juicio aún no ha transcurrido el suficiente tiempo para medir los efectos de fondo de estos cambios de fondo. No obstante, un indicador de efecto del Programa en estos aspectos es la desaparición del presupuesto de gastos y ley de ingresos del 2003 y del 2004 de las partidas de asignación global que caracterizaban al presupuesto público dominicano y que indujeron altos niveles de discrecionalidad e indisciplina fiscal en la Administración Pública.

Como consecuencia de las acciones de reforma ejecutadas por el Programa y de su efecto sinérgico sobre el programa de asistencia técnica reembolsable de reforma de la administración financiera integrada, en mayo del 2004 el gobierno remitió a la Asamblea Legislativa un conjunto de proyectos de ley destinados a modernizar las instituciones fiscales básicas de la Administración Pública. Estas leyes incluyen: una nueva ley orgánica de presupuesto, una ley de tesorería, una ley de deuda pública y una nueva ley de adquisiciones y contrataciones públicas.

**Impactos de la protección del gasto social en educación y salud.** Hay que tener en cuenta, primero, que durante la ejecución del programa se lograron aumentos reales en la programación presupuestaria de 8% y 13%, en las secretarías de educación y salud respectivamente. Toda vez que la ejecución anual de estas dos secretarías difícilmente pasaba del 70% en años anteriores, una verdadera protección requería que, como mínimo, se garantizara que las asignaciones presupuestarias a SESPAS y SEE realmente fuesen ejecutadas. Por ello, el programa promovió la implantación prioritaria del sistema de programación financiera de la ejecución en las Secretarías de salud y educación. La selección de estas dos secretarías de Estado como “piloto” permitió que la decisión de programar recursos se acompañase también, de su ejecución. En efecto, entre 2001 y 2003 la SESPAS ejecutó 99% del gasto programado mientras que la SEE ejecutó 92%. Es de anotar que este flujo positivo de recursos no sólo revirtió las tendencias previas sino que sirvió de incentivo adicional para la apropiación de las reformas objeto del Programa por parte de estos ministerios.

Ahora bien, si bien estos impactos representan una mayor eficiencia del gasto, no nos dicen nada sobre la calidad o efectividad del mismo. Para moverse en esa dirección, durante esta primera etapa de reformas, el programa incluyó reformas destinadas a permitir a las Secretarías de Estado del sector social planificar y programar su gasto con base en objetivos de política, así como mediante el empleo de metas físicas y financieras definidas con base en reglas y estándares uniformes. Para lograr este efecto, el Banco y el Gobierno acordaron la implantación de un **sistema de presupuesto por programas** en las secretarías de estado de salud y educación. El sistema fue puesto en marcha en ambas secretarías durante 2002 y, para finales de la ejecución del programa había sido extendido a la totalidad de las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo.

**Impactos de la implantación del Presupuesto por Programas en las Secretarías de Educación y Salud.** El sistema de presupuesto por programas fue puesto en marcha primero en SESPAS y luego en SEE, en ambos casos durante el año 2002. La Ley de Presupuesto del 2003 –al igual que el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos del 2004, aprobada después de la finalización de la ejecución- mostraba la aplicación del sistema de presupuesto por programas en todas las Secretarías del Poder Ejecutivo.

Uno de los efectos de la puesta en marcha de este sistema fue observado a finales del 2003 cuando el país se encontraba sumergido en una crisis bancaria con severos efectos macroeconómicos y sociales. Los cambios institucionales en el sistema de programación presupuestaria permitieron al Gobierno identificar en el momento de la crisis cuáles eran los programas presupuestarios específicos que debía proteger para aumentar la eficiencia del gasto social y minimizar los efectos negativos del ajuste fiscal sobre los más pobres y vulnerables. A diferencia de crisis anteriores en las que el gasto social fue recortado indiscriminadamente, en esta oportunidad el sistema de presupuesto por programas, permitió al Gobierno acordar con el FMI los montos, metas físicas y programas prioritarios que debía proteger del ajuste fiscal (programas de protección social, salud pública y educación, así como inversiones prioritarias en saneamiento básico e infraestructura básica de los hogares más pobres).

**Impactos de la implantación de sistemas de gestión financiera en las Secretarías de Educación y Salud.** Mientras que en la Secretaría de Salud no se detectaron efectos iniciales, en la SEE se han usado los sistemas de información para aumentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas, ya que al ser electrónica toda la información contable y financiera de la SEE se encuentra disponible en Internet, lo cual es un indicio de cambio en el comportamiento organizacional de este organismo. La página en cuestión puede ser consultada en: <http://www.see.gov.do/sitesee.net/atransparencia>. Este sitio de internet proporciona acceso a las bases de datos de contratación, finanzas, contabilidad, pagos, etc., cuya sistematización y organización fueron acordadas como parte de la ejecución del programa. Es de esperar que en el futuro inmediato otras Secretarías de Estado sigan este ejemplo tanto dentro del contexto de la reforma del Poder Ejecutivo, como a través de acuerdos de reformas de política con los organismos de financiamiento para el desarrollo.

**Impactos de la Aprobación de la estrategia de reducción de la pobreza:** El proceso de consulta previo a la formulación de la ERP permitió que se ampliase la base de conocimiento e información pública sobre las ineficiencias inherentes al sector de asistencia social. Adicionalmente, y como efecto de este proceso de consulta, se acumuló el capital social necesario para que durante enero del 2004 el Gobierno contratase a organismos de la sociedad civil para que ejecutasen la auditoría social de los programas sociales protegidos durante el período de crisis económica, así como para la diseminación de los resultados de las evaluaciones antes mencionadas.

Además, el Gobierno decidió iniciar la reestructuración del sector de asistencia social, a través de un proceso de tres etapas que ya ha comenzado a ser ejecutado. El indicador de impacto es la consolidación de todos los organismos del sector de asistencia social dependientes de la Presidencia (más de 30 entidades y programas) en un solo programa presupuestario en el presupuesto de ingresos y ley de presupuesto del 2004. El efecto neto de esta decisión ha sido la introducción de control al gasto, programación del mismo y una marcada reducción en la discrecionalidad en el manejo del sector. Un indicador que deberá

ser monitorizado en el futuro sería la obtención de evidencia de la liquidación de cuando menos cinco de los organismos existentes en el sector de asistencia social.

Finalmente, la preparación de la ERP demandó la aplicación durante 2004 de la primera encuesta de calidad de vida de los hogares (ENCOVI-2004) cuyos resultados serán utilizados para realizar el seguimiento de la implantación de la estrategia así como de sus efectos.

### ***Identificación de los futuros efectos (outcomes) e impactos.***

➔ Efecto futuro: Dados los resultados obtenidos, está previsto que durante 2004 se proceda con la ejecución de la subsiguiente etapa de reformas institucionales identificadas al momento del diseño.

En el área de la reforma de la gestión financiera, durante 2004 habrán sido aprobadas y entrarán en vigencia las siguientes leyes: (i) Orgánica de Presupuesto, (ii) Deuda Pública, (iii) Tesorería, y (iv) Adquisiciones y Compras del Estado. Durante los 2 años siguientes a la finalización de la ejecución se habrán aprobado cuando menos dos leyes adicionales: (i) Reforma de la Gestión de Recursos Humanos, y (ii) Sistema nacional de inversión pública.

En el sector educación durante los dos años siguientes a la finalización de la ejecución se habrá (i) duplicado la cobertura del programa de transferencia de recursos a las Juntas Descentralizadas; (ii) SEE concentrará cuando menos el 15% de su presupuesto no salarial a la producción de servicios de protección social focalizados a las familias más pobres (Tarjeta Escolar y Desayuno Escolar).

En el sector salud durante los dos años siguientes a la finalización de la ejecución se lograrán los siguientes productos: (i) SESPAS concentrará cuando menos 30% su gasto no salarial en la producción de bienes públicos de beneficio para la salud colectiva; y (ii) el sistema nacional de seguridad social habrá afiliado a las poblaciones más pobres de cuando menos una Región del país.

En el sector de asistencia social, durante los tres años siguientes a la finalización de la ejecución se lograrán los siguientes productos: (i) Cuando menos el 70% de los gastos no salariales del(os) programa(s) presupuestarios de protección social estarán destinados a la producción y suministro de servicios para las familias más pobres del país.

Impacto futuro: Cinco años después de finalizada la ejecución una reducción del total de personas que viven con un ingreso de \$1 diario o menos, de 5% de la población al principio del programa, a 4%.

Para el 2015, una del total de personas que viven con un ingreso de \$1 diario o menos, de 5% de la población al principio del programa, a 2,5%.

### ***Análisis de los supuestos (de productos a efectos).***

➔ Las condiciones para que el proyecto logre su propósito incluyen factores tanto externos como domésticos. Entre los primeros, el más importante sería que se mantenga la recuperación de la economía mundial y, en particular, que la economía norteamericana crezca. La evidencia con la que se cuenta indica que aún cuando ocurran choques internos (ver después) estos dos factores externos contribuyen a aminorar los efectos desestabilizadores. De hecho, se estima que por cada punto que la economía norteamericana crezca, la economía dominicana crecerá el doble.



En cuanto a los factores domésticos que determinarían el logro del propósito del programa, los más importantes incluyen: (i) la recuperación de la estabilidad macroeconómica, (ii) el retorno a una senda de crecimiento, (iii) una mejor distribución de los ingresos; y (iv) el fortalecimiento del marco institucional para la gobernabilidad.

De no recuperarse la estabilidad económica en el corto plazo, la crisis de confianza que ha azotado al país desde fines del 2003 podría dar al traste con las ganancias sociales y económicas de toda la década de los 90, y restringiría el espacio de maniobra del Gobierno para profundizar algunas de las reformas institucionales de las que depende el logro del fin último del programa.

De igual forma, es imperativo que la República Dominicana retorne a la senda de crecimiento que gozó durante los 90 precisamente después de haber sufrido una profunda crisis económica a fines de los 80. Pero este retorno deberá ejecutarse dentro de un patrón de competitividad distinto al anterior, con menor dependencia comparativa de un solo cliente comercial, y con un enfoque que genere valor agregado y mejor distribución de los frutos del crecimiento a las economías locales.

Si bien aún no se cuenta con evidencia que muestre que la actual crisis ha profundizado las desigualdades en el ingreso, el logro del propósito del Programa requiere que lo anterior no ocurra y que, adicionalmente, que el sistema tributario dominicano sea más eficiente y más progresivo para que efectivamente se reduzca la pobreza. Los datos con los que se cuentan indican que el crecimiento por sí solo no lograría reducir la pobreza en el país a menos que mejore la distribución del ingreso.

De otro lado, el logro de los objetivos de largo plazo del programa requiere de la modernización del Estado dominicano, al menos en lo que se refiere al desarrollo e implantación de un marco institucional mínimo que permita revertir el sesgo tradicional que ha tenido el gasto público hacia su captura por parte de intereses privados. De no darse este cambio –así sea paulatinamente- será muy difícil que el Estado pueda poner en ejecución el tipo de políticas públicas pro-pobre que se requieren para mejorar el desarrollo humano y reducir la pobreza.

Finalmente, el logro del objetivo de desarrollo del Programa depende del grado de viabilidad política e institucional que requiere la implantación de las subsiguientes etapas de reforma de política y de reforma institucional que habrán de ejecutarse para que los supuestos de producto a efecto realmente ocurran.

**2.1.2.5. Pregunta piloto No.1** ¿Se observan inequidades en el acceso a los beneficios del proyecto por parte de subgrupos dentro de la población objetivo por razón de género, localización, origen étnico, sector rural/ urbano, nivel de ingreso u otras razones? Si esto es así, ¿a qué se deben?

➔Durante el segundo año de ejecución del Programa se detectó que existe una proporción importante de pobres –especialmente mujeres y niños- de origen haitiano que enfrentan restricciones en el acceso a los programas sociales. Estimaciones del Gabinete Social indican que esta población representaría cerca de 500,000 individuos. La carencia de registro civil y, por ende, de documentos de identidad en esta población ha servido como mecanismo de exclusión a los beneficios mencionados.

Con base en lo anterior, el logro de los efectos de desarrollo del Programa requiere que la totalidad de esta población tenga acceso a los servicios de salud, educación y protección social que se protegen y se hacen más eficientes con las medidas de reforma institucional que fueron objeto del Programa. De no romperse este ciclo vicioso, las ganancias en eficiencia del gasto se perderían con la escasa efectividad del mismo ya que las primeras no se manifestarían en un aumento en las oportunidades y capacidades de estas poblaciones vulnerables y excluidas.

**2.1.2.6. Pregunta piloto No.2** –¿Se produjo algún tipo de efecto adverso causado sin intención por este proyecto en la población y/o en el medio ambiente? Si esto es así, ¿qué medidas se han tomado?

→ Ninguno.

**2.1.2.7. Pregunta piloto No.3** –Seguramente los resultados del proyecto han contribuido al logro, o bien de las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial o nacional vigente del país prestatario, o bien a los indicadores de la actual Estrategia de País del Banco. Si esto es así, especifique a qué meta o indicador de resultados está contribuyendo el proyecto y explique de qué manera y en qué medida lo hace.

→ La Estrategia de País del Banco (GN-2153-3) para el período 2001-2003 fue aprobada en julio del 2001 y actualizada en mayo del 2003. Estaba dirigida a apoyar los esfuerzos del gobierno para reducir la incidencia de la pobreza a través de los siguientes vectores estratégicos: (i) resolver persistentes fragilidades macroeconómicas y financieras; (ii) mejorar la provisión de servicios sociales; (iii) desmontar los cuellos de botella que entorpecen el desarrollo de los sectores productivos; (iv) fortalecer la capacidad de protección del medio ambiente y de prevención, mitigación y respuesta ante las amenazas naturales; y (v) ampliar la capacidad de las instituciones administrativas y políticas para responder a las demandas de la sociedad.

La cartera en ejecución entre 2001 y 2004 se concentró principalmente en los vectores estratégicos que tienen que ver con mejorar la provisión de los servicios sociales básicos orientándola a la meta de reducir la incidencia de la pobreza en el país. La tabla 2 presenta la meta estratégica acordada, los indicadores propuestos y los resultados obtenidos al finalizar la ejecución del programa. Se puede observar que el logro de la meta estratégica dependía del logro de cuando menos cuatro resultados interrelacionados. Los dos primeros estaban vinculados a intervenciones que no eran objeto del programa. Los dos siguientes (Resultados 3 y 4) se lograron substancialmente con las intervenciones ejecutadas por el Programa.

**Tabla 2.** Vínculos entre la Estrategia del Banco en País y el Programa

<i>Meta Estratégica</i>	<i>Indicadores de la EBP</i>	<i>Resultados</i>
<b>Eliminar fragilidades de ingresos y distorsiones en el gasto que ponen en riesgo la disponibilidad de recursos fiscales para atender las necesidades</b>	Deuda externa total se mantiene en 20% del PIB  Presión tributaria alcanza 17% del PIB en el 2003	<b>Resultado 1.</b> La deuda pública externa se mantuvo por debajo de 20% del PIB entre 2000 y la primera mitad de 2002. De allí en adelante, la deuda externa pública rebasó el 20% del PIB debido al mayor endeudamiento en que incurrió el gobierno para enfrentar sucesivos choques externos y la crisis bancaria de 2003. Se estima que la deuda pública externa alcance 34% del PIB en 2003. <b>Resultado 2.</b> Gracias a la reforma tributaria de 2001, la presión tributaria aumentó de un promedio anual de 14,8% en 1999-2000 a 16% en 2001-2002.

<b>sociales y productivas</b>	<p>El gasto social aumenta en 2,5% del PIB para 2002</p> <p>Monto presupuestado y ejecutado del gasto público coinciden en un 95% para el año 2002</p>	<p><b>Resultado 3.</b> A pesar de los choques externos registrados en 2001-2002, el gasto social como porcentaje del PIB aumentó de 6,4% en 1999 a 8,2% en 2002, esto es, en 1,8 puntos porcentuales, tendencia que se mantuvo hasta fines de la ejecución del programa.</p> <p><b>Resultado 4.</b> Los gastos presupuestados y ejecutados en los sectores salud y educación coincidieron en un 100% y 94%, respectivamente, para el ejercicio presupuestario del año 2002.</p>
-------------------------------	--	---

Fuente: Informe de Cartera. Departamento Regional de Operaciones II. 2003

**2.1.2.8. Pregunta piloto No.4** –¿Hubo cambios significativos en el contexto en que se implementó el proyecto y/o en las políticas sectoriales / nacionales y/o en las estrategias de desarrollo? Si fue así, explique cómo el proyecto fue adaptado para dar respuesta a esos cambios

Existieron dos cambios fundamentales en el contexto. El primero, de tipo económico, sobrevino al finalizar la ejecución del programa a raíz de la quiebra fraudulenta de varios bancos comerciales. Esta quiebra condujo a una generalizada crisis de confianza y requirió de un ajuste fiscal mediado por un Acuerdo *Stand-By* con el FMI.

El segundo cambio se dio en el contexto institucional del sector social. En un proceso paralelo a la ejecución del Programa, se aprobó una reforma de seguridad social, la cual cambió las reglas del juego en temas de pensiones, riesgos profesionales y riesgos de salud. Uno de los efectos de la aprobación de ésta ley fue la introducción de cambios en la institucionalidad del sector salud que no habían sido contemplados durante el diseño de la operación. En esencia, la combinación de la ley general de salud –que era objeto del Programa- y de la ley de seguridad social –que no lo era- cambió las bases institucionales para el financiamiento, la organización, la gestión y la producción de servicios de salud. Mientras que la LGS promueve la desconcentración y delegación de la gestión de los servicios de salud desde la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS) hacia los niveles regional, provincial, municipal y de entidades proveedoras de servicios, la ley de seguridad social creó un sistema universal de aseguramiento en salud.

Los préstamos de reforma de política no poseen los elementos de ajuste requeridos para ajustar la estructura de las condiciones de política a cambios como el que acabamos de describir a menos que se recurra a la reformulación del programa.

**2.1.2.9. Recálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR).** Si el proyecto incluyó ex ante un cálculo de la tasa de retorno esperada, ¿cuál fue la tasa de retorno esperada y cuál es la tasa de retorno real?

➔ No aplica.

**2.1.2.10. Recálculo de otros indicadores de evaluación económica.** Si el proyecto incluyó ex ante otras estimaciones de evaluación económica (costo-efectividad, costo-eficiencia y costo-beneficio), ¿cuál fue el indicador esperado y cuál es el indicador real?

➔ No aplica

**Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD).**

Teniendo en cuenta los análisis realizados en las secciones 2.1.1. y 2.1.2., califique la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo

☒ **Muy Efectivo (ME)**      ☐ **Efectivo (E)**      ☐ **Poco efectivo (PE)**      ☐ **Inefectivo (I)**

Calificación	Criterio
<b>Muy efectivo (ME)</b>	El proyecto: a) logró la totalidad de los efectos esperados e impactos presentes esperados, b) tiene una probabilidad muy alta de mantener el flujo de beneficios iniciados por el proyecto en la población objetivo, c) tiene una muy alta probabilidad de lograr efectos e impactos futuros
<b>Efectivo (E)</b>	El proyecto: a) logró la mayoría de los efectos esperados, b) es probable que mantenga el flujo de beneficios iniciados por el proyecto en la población objetivo, c) tiene una alta probabilidad de lograr efectos e impactos futuros
<b>Poco efectivo (PE)</b>	El proyecto: a) logró algunos de los efectos esperados, b) no es probable que mantenga el flujo de beneficios iniciados por el proyecto en la población objetivo, c) tiene una baja probabilidad de lograr efectos e impactos futuros.
<b>Inefectivo (I)</b>	El proyecto: a) no logró los efectos esperados, b) no podrá mantener el flujo de beneficios iniciados por el proyecto en la población objetivo, c) es improbable que logre efectos e impactos futuros.

**Explique su calificación.**

➔ El programa ha tenido resultados muy satisfactorios. Las reformas institucionales de carácter transversal que se ejecutaron ya han comenzado a producir resultados, especialmente las que transformaron la institucionalidad presupuestaria y la gestión del gasto Público. Por primera vez se redujo el “grado de libertad” o discrecionalidad que era tradicional en el Poder Ejecutivo; se ha puesto en marcha procesos de descentralización y participación social en los sectores sociales; y se cuenta con mecanismos y conductos de consulta social que representan un capital social adicional sobre el cual se puede construir apropiación adicional para el largo camino de reformas que aún queda por delante.

**2.2 ANALISIS DE LA IMPLEMENTACION**

**MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DEL PROYECTO**

**2.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación.**

En una escala de 1 a 4 establezca la calidad de los siguientes elementos necesarios para medir el desempeño del proyecto:

1. Análisis de problemas	Baja ← ① ② ③ X → Alta	<input type="radio"/> N/A
2. Estrategia de intervención en respuesta al(los) problema(s) identificados	Baja ← ① ② ③ X → Alta	<input type="radio"/> N/A
3. Identificación de efectos ( <i>outcomes</i> ) e impactos esperados	Baja ← ① ② X ④ → Alta	<input type="radio"/> N/A
4. Identificación de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja ← ① ② ③ X → Alta	<input type="radio"/> N/A
5. Indicadores de efectos ( <i>outcomes</i> ) esperados	Baja ← ① ② X ④ → Alta	<input type="radio"/> N/A
6. Indicadores de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja ← ① ② ③ X → Alta	<input type="radio"/> N/A
7. Línea de base de efectos ( <i>outcomes</i> ) esperados	Baja ← X ② ③ ④ → Alta	<input type="radio"/> N/A
8. Línea de base de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja ← ① ② ③ X → Alta	<input type="radio"/> N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Baja ← ① ② ③ X → Alta	<input type="radio"/> N/A
10. Definición de responsabilidades para la recolección de información	Baja ← ① ② ③ X → Alta	<input type="radio"/> N/A
11. Plan para la implementación del proyecto	Baja ← ① ② ③ X → Alta	<input type="radio"/> N/A
12. Plan de Adquisiciones	Baja ← ① ② ③ ④ → Alta	X N/A

### **2.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño.**

Considerando los elementos del diseño del proyecto evaluados en el punto anterior, describa los principales factores (máximo 3) que tuvieron la mayor influencia (positiva y/o negativa) en la medición de su desempeño

La valoración de un PBL requeriría de la consideración de dos elementos de efectividad en el desarrollo de diferente naturaleza. El primero, y tal vez el más relevante, sería la naturaleza, escala y alcance de las reformas de política que hayan sido *implantadas* al finalizar su ejecución. El segundo sería el grado al cual el diseño permite la medición de los productos y resultados atribuibles al Programa.

**Naturaleza y Escala de las Reformas.** En el caso que nos ocupa, de los factores críticos del diseño que se describen en la sección anterior, el más relevante fue la definición de una estrategia de intervención en respuesta a los problemas identificados. El Programa fue estructurado como un **primer paso** en un proceso de reformas de más largo plazo que se consideraron necesarias para el óptimo funcionamiento del Estado Dominicano y para la reducción de la pobreza. Además, el Programa reflejó de manera operativa un principio básico de la estrategia del Banco en el país, según el cual las fragilidades macroeconómicas generadas a partir de las debilidades institucionales que afectaban a la totalidad de la Administración Pública dominicana, constituían un

obstáculo fundamental para el éxito de cualquier estrategia de reducción de la pobreza.

Con base en lo anterior, el Programa (i) identificó y acordó con el Gobierno las reformas transversales y sectoriales que debían implantarse para aumentar la efectividad gubernamental en la lucha contra la pobreza; y (ii) analizó la viabilidad institucional y política que permitiera optimizar tanto los contenidos de la primera etapa, como la secuencia de reformas al futuro mediano.

Con base en lo anterior, proponemos que la efectividad en el desarrollo del presente Programa –y la medición de la misma- dependió de tres acciones específicas realizadas durante el diseño para optimizar la **selección** de las reformas contenidas en la matriz de políticas. Estas tres acciones incluyeron: (i) la evaluación *a priori* de la cartera en ejecución destinada a promover reformas institucionales; (ii) un análisis de la institucionalidad pública entendida como el conjunto de normas legales, reglamentos, procedimientos, guías técnicas y de las capacidades humanas e informáticas empleadas en su aplicación; y (iii) un análisis del proceso de formulación de políticas públicas, con particular énfasis en la identificación de los nodos formales e informales de toma de decisiones.

**Medición del desempeño.** Dos elementos favorecieron la medición del desempeño del programa: (i) la realización de un ejercicio de marco lógico (ML); y (ii) la identificación *a priori* de los productos esperados y sus indicadores y mecanismos de medición. Un aspecto desfavorable para la medición del desempeño fue la ausencia durante el diseño de fuentes de información sistemáticas para estructurar una línea de base para la medición de los efectos de mediano a largo plazo del Programa. En ese momento no se contaba con un sistema de medición de condiciones de vida, y la última encuesta de hogares se había realizado en 1998. No obstante, como consecuencia de las acciones iniciadas en este programa el gobierno aplicó por vez primera una encuesta de calidad de vida (ENCOVI-2004) en febrero del 2004.

### ***2.2.1.3. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas).***

Describa en forma concreta qué medidas fueron adoptadas para mejorar los aspectos previstos en el diseño del proyecto en relación con la medición del desempeño del proyecto

#### **TÍTULO: ANÁLISIS DE COMPLEMENTARIEDAD ENTRE EL PBL EN PREPARACIÓN Y LA CARTERA DE REFORMAS EN EJECUCIÓN.**

**Conclusión.** Permitió identificar posibles “rutas virtuosas” o conexiones complementarias entre los préstamos de inversión que estaban en ejecución y las reformas de política propuestas en el PBL. Adicionalmente, permitió que durante la ejecución el gobierno extendiese algunas de las reformas “piloto” del Programa, a la casi totalidad del sector público. Lo anterior facilitó la obtención de impactos inmediatos durante la ejecución y agilizó la ejecución de algunos de los programas en la cartera del Banco en el país.

**Explicación:** El análisis de la cartera<sup>1</sup> y una investigación conducida en paralelo<sup>2</sup> permitieron identificar las debilidades inherentes a los préstamos de inversión que venían

---

<sup>1</sup> Cruz-Fano, Alejandro, (2001) Revisión y Análisis de Cartera de Proyectos en la República Dominicana.

siendo empleados para promover reformas institucionales en el país. Por tratarse de préstamos de inversión, estos programas financiaban la adquisición de bienes y servicios – típicamente asistencia técnica- pero (i) no lograban generar el *momentum* o el sentido de urgencia que toda reforma institucional requiere para pasar mas allá de las etapas iniciales<sup>3</sup>, (ii) no contaban con los incentivos para la toma de decisiones requeridas para iniciar el proceso de cambio y, tal vez lo más importante, (iii) al concentrarse en sectores específicos (salud, seguridad social, administración financiera, etc.) las acciones de reforma que pretendían ejecutar estos programas no consideraban las restricciones que para su sector representaban debilidades institucionales transversales o supra-sectoriales.

#### TÍTULO: ANÁLISIS INSTITUCIONAL.

**Conclusión.** Permitió “mapear” el universo de reformas de política “necesarias” y las capacidades requeridas para ejecutarlas.

**Explicación:** El análisis institucional<sup>4</sup> proporcionó las evidencias que, unidas al árbol de problemas preparado con los involucrados, sentaron las bases para organizar el contenido del diálogo de políticas que condujo a la elaboración de la matriz de políticas. De igual manera, este análisis permitió identificar las reformas transversales que constituirían los “temas centrales” del Programa, lo cual generó un lenguaje común para el Banco y el Gobierno. Adicionalmente, este análisis permitió identificar las capacidades realmente disponibles para ejecutar las reformas propuestas y sirvió de un “*reality test*” al momento de estructurar la matriz de políticas.

El análisis institucional identificó que muchos de los problemas institucionales del país requerían de transformaciones en la forma de “hacer las cosas” (cambios culturales en el fondo), la re-organización de procesos ineficientes y la reglamentación de leyes pre-existentes. Identificó también la obsolescencia de algunas leyes –especialmente la ley orgánica de presupuesto del 69- pero recomendó no iniciar las reformas con nuevas leyes sino poner a funcionar las que ya existían y no se estaban ejecutando. Esto resultó concordante con los resultados del análisis de la cartera, el cual indicó que en un PBL de reforma financiera la inclusión en la matriz de la aprobación del código financiero y monetario como condición previa al desembolso del tercer tramo del financiamiento había retrasado significativamente la ejecución.

#### TÍTULO: ANÁLISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA

**Conclusión:** El análisis político<sup>5</sup> proporcionó al equipo de proyecto información estratégica sobre (i) [Dentro de la estructura formal e informal del Ejecutivo] **quienes** tomaban las decisiones de política críticas para las reformas propuestas; (ii) **dónde** estaban los puntos de veto para esos tomadores de decisiones; (iii) cuales eran los individuos o

<sup>2</sup> Gonzalez-Rossetti, A; Munar, W. (2003) *The Political Analysis of Social Sector Reforms: Opportunities for Improving Program Design and Implementation*. Economic and Country Studies. Regional Operations Departemt II. Inter-American Development Bank. Washington, DC.

<sup>3</sup> Para un análisis teórico mas profundo sobre este tema, revisar Kotter J. P., (2000) *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail*. Harvard Business Review.

<sup>4</sup> Silva, J., (2001) Análisis de viabilidad institucional del programa de reforma del sector social.

<sup>5</sup> González-Rossetti, A., (2001) Análisis de viabilidad política del programa de reforma del sector social. Informe final de consultoría.

<sup>6</sup> Hernández, N. (2001) Plan de seguimiento y evaluación de la ejecución del programa de apoyo a la reforma institucional del sector social.

**grupos de interés** promotores de las reformas y cuales sus opositores; y (iv) cual era el **grado de poder relativo** y acceso a los centros de veto de cada uno de los grupos de interés identificados.

**Explicación:** El análisis político realizado permitió construir y aplicar durante el diseño y la ejecución del programa un “Policy Toolkit” que estandarizara el análisis de economía política realizado por el equipo. Su diseño y aplicación se constituyó en el principal instrumento de **apropiación** de las reformas con el que contó el Banco durante la etapa de diseño. En efecto, la “ejecutabilidad” de las reformas se vio favorecida gracias al empoderamiento que se desarrolló dentro del equipo de reforma del Gobierno (“*change team*” o “*reform team*” en la literatura), a la creación de coaliciones de intereses promovida por el equipo de reforma del Gobierno con otros grupos de similares intereses, y a la vinculación explícita entre los desembolsos del programa y la implementación de aquellas reformas con alto grado de viabilidad política –esta última definida así tanto desde la perspectiva del prestatario como la del equipo de proyecto. Finalmente, este ejercicio –en conjunto con el análisis institucional– permitió identificar las preferencias y prioridades de los principales involucrados en la ejecución del programa.

#### **Título: USOS Y LIMITACIONES DEL MARCO LÓGICO EN PRÉSTAMOS DE REFORMA DE POLÍTICAS.**

**Conclusión:** El ejercicio del ML en una etapa temprana del diseño del programa permitió realizar un profundo análisis de problemas con una amplia participación de actores.

**Explicación:** La realización del ejercicio de ML cuando el Gobierno llevaba menos de 6 meses de labores unido a la diversidad de intereses representados en el taller, el alto nivel de los participantes y la riqueza de sus contribuciones contribuyó a: (i) establecer las bases de diálogo entre el Banco y el Gobierno; y (ii) construir un extenso y valioso árbol de problemas y su contraparte, el árbol de objetivos.

Adicionalmente, con base en los productos del ejercicio de ML, durante la etapa de análisis el equipo pudo utilizar la estructura lógica así obtenida para construir un **plan de ejecución** y, posteriormente, un **plan de seguimiento**<sup>6</sup>. Al contar con la participación de los principales tomadores de decisiones en cada una de las Secretarías de Estado involucradas en la ejecución de las reformas conducentes al cumplimiento de las condiciones de política, lo anterior aumentó la apropiación del Programa y redujo los costos transaccionales asociados al seguimiento de la ejecución del Programa.

#### **TÍTULO: CARENCIA DE UN SISTEMA DE MEDICIÓN QUE LIMITA LA CONSTRUCCIÓN DE LÍNEAS DE BASE**

**Conclusión:** Bajo condiciones iniciales como las de la República Dominicana, no conviene tratar esta carencia como una restricción operativa a resolver de forma coyuntural, sino como un reto de mediano plazo que debe ser tratado como objetivo de desarrollo del Programa y que, por ende, requiere de intervenciones en la matriz de política.

**Explicación:** Al incorporar el tema en la discusión de políticas previa al acuerdo de la matriz de reformas, el tema se eleva de categoría ante el Gobierno y se contribuye al inicio de una reforma cuyo efecto neto, en una primera etapa, es aquel que resultaría viable dadas las condiciones iniciales. Hay que resaltar acá que las reformas que requieren del



desarrollo de nuevos instrumentos de política o de nuevas capacidades técnicas (ejemplarizadas acá por el diseño, implantación y uso de sistemas de medición de la calidad de vida de los hogares) son las más complejas y de más largo plazo en un país con condiciones iniciales como las de la República Dominicana. Por ello, el *motto* para el equipo de proyecto que enfrente situaciones similares debería ser: “*Menos es Más!*”. Es decir, en un préstamo de reforma de políticas el tema de desarrollo de capacidad técnica debe ser tratado a través de un enfoque incremental y no a través de condiciones que requieran cambios estructurales en un solo proyecto.

La matriz de condiciones identificó como producto necesario para el final de la ejecución el diseño de un sistema de seguimiento de la política social, el cual fue incorporado como elemento central de la ERP. Es decir, al finalizar la ejecución del Programa, la debilidad inicial había sido reducida, pero faltaba un camino por recorrer para consolidar una solución permanente. Es de anotar que existe evidencia de consolidación de estas reformas ya que a la fecha de preparación de este documento el gobierno había aplicado la primera encuesta de calidad de vida (ENCOVI-2004) lo cual objetivo de un programa de emergencia (DR0159) aprobado en enero del 2004, después de haber finalizado la ejecución de este Programa.

#### **2.2.1.4. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas alternativas).**

Con base en su experiencia en este proyecto, describa en forma concreta qué medidas alternativas recomienda para mejorar la medición del desempeño en el diseño de futuros proyectos

##### **TITULO. ¿CÓMO MEJORAR LA MEDICIÓN DE LAS METAS DE PROTECCIÓN Y DE EFECTIVIDAD DEL GASTO SOCIAL?**

**Conclusión.** Proteger el gasto social y aumentar su efectividad para la reducción de la pobreza y la acumulación de capital humano en la República Dominicana requeriría como condiciones necesarias – mas no suficientes- (i) la modernización de la institucionalidad presupuestaria y (ii) la re-estructuración del sector de asistencia social. Lo primero reemplazaría la discrecionalidad tradicional por reglas de juego claras, disciplina fiscal y gestión por resultados. Lo segundo reduciría el desperdicio de recursos y el enfoque clientelista de la gestión social.

**Explicación.** Las condiciones iniciales de la R. Dominicana mostraban que (i) No existían instituciones presupuestales modernas que permitiesen medir, y menos aún, mejorar el desempeño del gasto público en los sectores sociales; y (ii) No existían sistemas de focalización del gasto ni sistemas de selección de beneficiarios de los subsidios públicos. De hecho, aún existiendo estos últimos, las debilidades presupuestarias eran tan profundas que el efecto de contar con sistemas de focalización se perdería en el “agujero negro” presupuestario.

Por lo anterior, en el caso de la República Dominicana o de otros países con condiciones iniciales similares, la secuencia de reforma institucional óptima (presupuestaria) se iniciaría con: el establecimiento de reglas básicas de disciplina y control del gasto público, prioritariamente el social. En una subsecuente etapa, la existencia de presupuesto por programas ( u otras formas de “*Performance Budgeting*”) permitiría al Gobierno ajustar su presupuesto atendiendo sus prioridades y protegiendo aquellos programas que considerase prioritarios. En una siguiente etapa, y una vez garantizada la disciplina fiscal, el sistema

presupuestario podría ser la base para una efectiva gestión por resultados<sup>7</sup>. A partir de ese momento la búsqueda de efectividad en el desarrollo dejaría de ser tan elusiva en países con similares condiciones iniciales.

Las reformas estructurales de los sectores sociales pasarían a ser reformas de segunda generación y con un escenario temporal de más largo plazo en el flujo de transformación institucional, pues su efectividad marginal aumentará en la medida en que se cuente con instituciones presupuestarias/fiscales sólidas.

**2.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto.** En una escala de 1 a 4 califique el grado de cumplimiento y la calidad de las siguientes tareas que deben ser realizadas por el Organismo Ejecutor para generar información necesaria para la medición de desempeño del proyecto:

1. Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)	Baja ← ① ② ③ X → Alta	○ N/A
2. Recolección de información de línea de base de efectos	Baja ← X ② ③ ④ → Alta	○ N/A
3. Recolección de formación de línea de base de productos	Baja ← ① ② ③ X → Alta	○ N/A
4. Recolección, análisis y reporte de información sobre actividades realizadas	Baja ← ① ② ③ X → Alta	○ N/A
5. Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados	Baja ← ① ② ③ X → Alta	○ N/A
6. Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional	Baja ← ① ② X ④ → Alta	○ N/A

**2.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación.**

Considerando los procesos del punto anterior, describa los principales factores (máximo 3) que tuvieron la mayor influencia (negativa o positiva) en la medición de desempeño del proyecto durante su implementación.

Los dos principales factores que influyeron positivamente sobre la medición del desempeño del proyecto durante la implementación fueron (i) Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos; y (ii) Recolección, análisis y reporte de información sobre las actividades realizadas.

<sup>7</sup> Un análisis sobre este tipo de reformas en países industrializados y sus implicaciones para países de ingresos medios se encuentra en Diamond, J., (2003) *Performance Budgeting: Managing the Reform Process*. IMF Working Paper WP/03/03.

### **2.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas).**

Describa en forma concreta qué medidas fueron adoptadas a fin de obtener la información necesaria (en cantidad y calidad) para medir el desempeño del proyecto.

#### **TITULO 1: ESTABLECIMIENTO DE PROCESOS Y MECANISMOS PARA RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS.**

**Conclusión.** En préstamos de reforma multisectorial la coordinación y la comunicación inter-organizacionales son críticas. Dada la complejidad de estos Programas, conviene que los mecanismos de recolección y análisis de datos sean acordados por equipos de muy alto nivel conformados por tomadores de decisiones de cada una de las agencias participantes.

**Explicación.** Durante el diseño el Banco tuvo como interlocutor un “Equipo Técnico Nacional” conformado por los Sub-Secretarios y Sub-Directores de las agencias que participaban en las diferentes reformas transversales y sectoriales. Este equipo siguió operando durante la ejecución y fue el que tomó las decisiones sobre la recolección y el análisis de los datos en cada una de sus respectivas organizaciones. Las debilidades de la Unidad Coordinadora del proyecto (ver después) fueron aminoradas y eventualmente resueltas gracias a la actividad de este Equipo.

#### **TITULO 2: RECOLECCIÓN, ANÁLISIS Y REPORTE DE INFORMACIÓN SOBRE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS.**

**Conclusión.** En países con carencias de información (o información poco confiable) para el seguimiento de la ejecución el Banco tiene que hacer un seguimiento cercano a la ejecución.

**Explicación.** Durante la ejecución, y con recursos de cooperación técnica no reembolsable o de los propios programas del Banco en el país, los Ministerios de línea que tenían la responsabilidad de ejecutar las reformas objeto del Programa contrataron consultorías de apoyo para la recolección y el análisis de las actividades del Programa. Las actividades de seguimiento fueron intensas en dos aspectos (i) el seguimiento de la ejecución que realizó el Banco con base en el plan de seguimiento del préstamo; y (ii) el seguimiento y evaluación externa a las transformaciones de la institucionalidad presupuestaria.

El Banco realizó seis (6) misiones de administración durante la ejecución del Programa, las cuales sirvieron para prevenir retrasos en la ejecución y para suministrar asistencia técnica al Ejecutor. Durante el taller de cierre del Programa se identificó por parte de los ejecutores de las reformas que la presencia del Banco apoyó a los equipos pro-reforma del Gobierno a transmitir el mensaje de “urgencia” que resultó importante para ellos promover la ejecución de las reformas dentro de las agencias gubernamentales participantes.

### **2.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas).**

Con base en su experiencia en este proyecto, describa en forma concreta qué medidas alternativas recomienda para mejorar la medición del desempeño durante la implementación de futuros proyectos.

Ninguna adicional a las que ya se han descrito.

### 2.2.2. Factores que afectaron la ejecución del proyecto (según ISDP)

➔ El objetivo de esta sección es aportar información que puede ser útil más adelante (2.2.3.) para el análisis de factores críticos que afectaron la ejecución del proyecto. El sistema PCR genera automáticamente dos gráficas a partir de datos archivados en el sistema ISDP:

- ❑ Una gráfica que presenta los factores que afectaron la ejecución del proyecto y el momento de su ocurrencia.
- ❑ Una gráfica que presenta la distribución de esos factores de acuerdo con el número de veces que se repitieron en las actualizaciones del ISDP realizadas cada seis meses.

### 2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto

#### FACTORES CRÍTICOS PARA LA OBTENCIÓN DE LOS PRODUCTOS (*OUTPUTS*)

##### ***2.2.3.1. Identificación de factores negativos para obtener los productos.***

Describe cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que afectaron negativamente la ejecución de los componentes del proyecto y la obtención de sus productos (outputs) en términos de cantidad, calidad y oportunidad y analice por qué

Todos los componentes del Programa tuvieron un desempeño satisfactorio.

##### ***2.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos.***

Describe cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que contribuyeron positivamente a la implementación de los componentes del proyecto y a la obtención de sus productos (outputs) en términos de cantidad, calidad y oportunidad y analice por qué

Los principales factores positivos fueron: (i) la creación de una sólida coalición pro-reforma que administró el “proceso de cambio” desde los más altos niveles del Gobierno; (ii) la creación de vínculos o asociaciones positivas entre el PBL y los préstamos de reforma que el Banco estaba ejecutando en el país, especialmente el Préstamo de Reforma de la Administración Financiera del Estado y, el Préstamo de Reforma Institucional del Sector Salud; y (iii) la realización de un análisis estructurado de la viabilidad política de las reformas propuestas.

**Análisis:** La selección de un PBL para apoyar una reforma de segunda generación – las reformas institucionales- requería un acercamiento que permitiese aprovechar al máximo las ventajas del instrumento de préstamo empleado dadas las restricciones del contexto político de los sectores que eran objeto de reforma. Por un lado, las reformas institucionales en general, y las del sector social en particular, requieren de un tiempo de maduración largo y su ejecución debe absorber la incertidumbre emanada de los ciclos político y de gobernancia, que son de corto plazo. Por otro lado, las reformas del sector social enfrentan fuerte oposición ya que en estos sectores el papel de la Administración Pública se suele concentrar en la provisión directa de servicios con lo cual tiene una presencia visible en la vida cotidiana de la población y se mantiene como el principal

empleador del sector. Finalmente, los tomadores de decisión que acuerdan una reforma en el presente enfrentan un alto grado de incertidumbre respecto a los efectos futuros de estas reformas.

Ante esta situación el equipo de proyecto determinó como punto de entrada una estrategia que buscaba aumentar la apropiación de la agenda de reforma por parte del Gobierno. Esta estrategia contenía tres instrumentos de diseño que se sumaron a los insumos más tradicionales del diseño – tales como el análisis institucional, el análisis macroeconómico, los estudios sectoriales de salud, educación, y asistencia social, el análisis institucional para la ejecución, el marco lógico, etc. Esos instrumentos eran: (i) Ejecución sostenida de un diálogo de políticas; (ii) Integración programática de la cartera del Banco en el país; y (iii) Análisis de factibilidad política de la agenda de reforma.

El diálogo de políticas consistió en establecer una interacción cercana con las autoridades interesadas a fin de entender la agenda de gobierno y detectar y analizar los componentes de reforma en ésta que fuesen compatibles con los lineamientos iniciales identificados por el equipo durante la ejecución del ejercicio de Marco Lógico. En esencia, se buscaban iniciativas que contribuyeran a que el sector social contribuyese, en el largo plazo, a la reducción de la pobreza. Para ello, la alta dirección del gobierno y el Banco acordaron un esquema de trabajo conjunto entre el equipo de proyecto y una contraparte nacional o Equipo Técnico Nacional (ETN).

La identificación de elementos de complementariedad entre los objetivos de reforma del PBL y la cartera en ejecución permitió movilizar muchos de los recursos financieros necesarios para implantar las decisiones de política, especialmente a través del financiamiento de asistencia técnica especializada. Lo anterior permitió mostrar resultados concretos que sirvieran de ejemplo de avance y, a su vez, de refuerzo cultural al proceso de cambio que era objeto del Programa.

Es importante señalar que el hecho de que se utilizara un programa de balanza de pagos para promover una agenda de reforma del sector social, hizo que el tema de lo social pasara de ser un tema periférico a formar parte importante de la agenda del equipo económico del gobierno. A su vez, las condiciones de política destinadas a aumentar la asignación y mejorar la ejecución del gasto social en las secretarías de Estado de salud y educación, crearon incentivos positivos sobre los tomadores de decisiones de esos sectores para la ejecución de las reformas. Durante la ejecución del Programa esta coalición de intereses –autoridades económicas y sociales- tuvo un peso importante para mantener la urgencia de la agenda de reforma y su prioridad para el Gobierno. Al asumir el Programa como parte de su agenda, el equipo económico lo apuntaló con su capacidad de convocatoria y poder de influencia. Al anticipar aumentos en los recursos, el sector social tuvo el incentivo para ejecutar las reformas que le competían.

De la ejecución de esta estrategia se derivó una de las principales fortalezas del Programa, a saber, la conformación de una fuerte coalición pro-reforma la cual se mantuvo a lo largo de toda la ejecución y de hecho sigue operando en la ejecución del préstamo de emergencia aprobado en enero del 2004.

## FACTORES CRÍTICOS PARA LA OBTENCIÓN DE LOS EFECTOS (OUTCOMES)

### **2.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (outcomes).**

Describa cuáles fueron los principales factores (máximo 3) que afectaron negativamente el logro de los efectos (outcomes) del proyecto y analice por qué

No se identificó ningún factor negativo inherente al proyecto.

### **2.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (outcomes).**

Describa cuáles fueron, en perspectiva, los principales factores que contribuyeron positivamente a la posibilidad de lograr a tiempo los efectos del proyecto (outcomes) y analice por qué

Los factores positivos que han contribuido al logro de los efectos del programa son prácticamente indistinguibles de los que ya han sido descritos con detenimiento al tratar los productos del programa.

## 2.2.4. ANÁLISIS DE GESTIÓN Y LECCIONES APRENDIDAS

### **2.2.4.1. Análisis de gestión.**

Identifique y analice la efectividad de las medidas adoptadas para resolver los problemas y aprovechar las oportunidades relacionadas con el análisis de factores críticos y explique cómo fueron llevadas a la práctica.

#### **TÍTULO. COORDINACIÓN DE LA EJECUCIÓN**

**Conclusión:** Se resalta la importancia de mantener en todo momento el manejo técnico y político de programas de esta naturaleza en niveles de decisión que tengan la capacidad de negociación, persuasión y presión que con frecuencia se requiere en este tipo de reformas multisectoriales.

**Explicación** El análisis institucional para la ejecución realizado durante el diseño indicó que para ejercer su función de seguimiento en un Programa en el que los interlocutores nacionales tenían nivel de Ministro o Viceministro, la unidad de seguimiento del Programa debía estar adscrita al Despacho del Secretario Técnico de la Presidencia (STP)<sup>8</sup>. Seis meses después de iniciada la ejecución, el propio STP solicitó al Banco —el cual aprobó la solicitud— el traslado de la USPS a la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), una de sus dependencias internas. Las debilidades institucionales de ONAPLAN habían sido identificadas durante el diseño. Como consecuencia de aprobar esta solicitud, la ejecución del programa sufrió retrasos y se generó considerable conflicto interinstitucional a causa de la percepción generalizada de parte de los ejecutores de las reformas de que la USPS se estaba convirtiendo en un organismo autónomo sin el control del Ejecutor. La intervención

<sup>8</sup> Silva, J., (2001) Constitución de la Unidad de Seguimiento de la Política Social (USPS). Informe final de consultoría.

del STP durante las etapas finales del proyecto y la presión favorable ejercida por el “Equipo Técnico Nacional” permitieron resolver los impasses y finalizar exitosamente la ejecución.

#### **2.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos.**

Con base en su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta la efectividad de las medidas adoptadas mencionadas en el análisis de gestión, describa en forma concreta qué medidas alternativas recomienda para enfrentar los problemas que puedan surgir durante la implementación de futuros proyectos similares a este

#### **“MÁS ES MENOS!!!”**

El análisis de las lecciones aprendidas por el Banco después de una década de reformas de política así como de la prolongada ejecución de un PBL de reforma del sector financiero en República Dominicana indica que los equipos de proyecto deben ser conscientes de las restricciones de contexto y de contenido y lograr un equilibrio virtuoso entre lo “deseable” y lo “ejecutable”. En particular, las matrices de política deben evitar incluir leyes y deben tener el tamaño y complejidad que se corresponde con las condiciones iniciales del país. Como regla general, entre más condiciones se incluyan, menor es la probabilidad de su ejecución.

### **CALIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO (IP)**

#### **2.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto.**

Califique la implementación del proyecto con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (*outputs*) obtenidos en la cantidad y con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables

☒ **Muy Satisfactorio (MS)**   ☐ **Satisfactorio (S)**   ☐ **Insatisfactorio (I)**   ☐ **Muy insatisfactorio (MI)**

<b>Clasificación</b>	<b>Criterios</b>
<b>Muy Satisfactorio (MS)</b>	El proyecto obtuvo <b>entre el 81% y 100%</b> de sus productos, con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables
<b>Satisfactorio (S)</b>	El proyecto obtuvo <b>entre el 66% y 80%</b> de sus productos, con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables
<b>Insatisfactorio (I)</b>	El proyecto obtuvo <b>entre el 51% y 65%</b> de sus productos, con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables
<b>Muy Insatisfactorio (MI)</b>	El proyecto obtuvo <b>el 50% o menos del 50%</b> de sus productos, con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables

## 2.3 ANALISIS DE SOSTENIBILIDAD

### 2.3.1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL / ORGANIZACIONAL (FIO)

#### 2.3.1.1. Áreas fortalecidas o mejoradas por el proyecto.

Identifique las áreas institucionales / organizacionales fortalecidas o mejoradas por el proyecto, directa o indirectamente, e indique el nivel de su influencia (nacional, regional, local)

Área Institucional / Organizacional	Si	No	N/A	Nivel		
				Nacional	Regional	Local
• Marco legal y regulatorio	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Procedimientos, manuales, guías operacionales	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Capacidad						
- Capacidad de la alta gerencia	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Capacidad de la mediana gerencia	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Capacidad de sistemas de información	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	X	<input type="radio"/>
- Medición del desempeño (capacidad de M&E)	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>
- Servicio al cliente	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	X	X
• Estructura funcional y organizacional	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Planeación	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Presupuestación / Gerencia financiera	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Coordinación Intra- / Inter-sectorial	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	X	<input type="radio"/>
• Coordinación Intra - / Inter-organizacional	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	X	<input type="radio"/>
• Personal / desarrollo de recursos humanos	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Adquisiciones	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Auto-evaluación, auditoría & rendición de cuentas	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

#### 2.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país.

Describa los aportes más significativos del proyecto (máximo 3) al proceso de fortalecimiento institucional / organizacional en el país



El Programa ha tenido efectos significativos para el fortalecimiento institucional de la administración financiera del Estado, en general, y de los sectores sociales, en particular. Lo primero ha representado la culminación exitosa de una primera etapa de reforma que ha afectado el funcionamiento del Secretariado Técnico de la Presidencia (STP) y de la Secretaría de Estado de Finanzas (SEF). A diferencia de los demás países de ALC, en la República Dominicana las funciones hacendarias no dependen de la Secretaría de Estado de Finanzas (SEF) sino del STP. El STP incluye entre sus dependencias la poderosa Oficina Nacional de Presupuestación (ONAPRES), uno de los organismos que sufrió el mayor grado de transformaciones en este Programa. Se espera que durante el 2004 y como parte de la consolidación de las reformas, las funciones de ONAPRES sean trasladadas a la Secretaría de Finanzas y que el STP por su lado, se dedicaría fundamentalmente a las funciones de planificación y la gestión del sistema de inversión pública nacional.

Con base en lo anterior, se podría decir que el organismo que mayor fortalecimiento institucional ha recibido como consecuencia de este programa fue la Secretaría de Finanzas. Lo anterior ocurrió en buena parte por la ejecución en paralelo con este Programa de un préstamo de cooperación técnica de administración financiera del Estado. Gracias a este último se financió la asistencia técnica necesaria para preparar las normas, procedimientos y guías técnicas requeridos para la ejecución de las reformas que eran objeto del PBL y, adicionalmente, para financiar la capacitación del recurso humano que debían aplicarlos.

En segunda instancia, uno de los organismos que mayor fortalecimiento institucional recibió durante la ejecución fue la Secretaría de Educación (SEE), la cual supo aprovechar los recursos de cooperación técnica y también sus recursos propios y de financiamiento externo, para dar saltos cualitativamente significativos.

En tercera instancia, el Gabinete Social, y en especial su Unidad Técnica, resultaron beneficiados institucionalmente por el Programa. Primero, al generar una nueva institucionalidad para el sector de asistencia social que requería de la planificación y programación del gasto, y el traslado o “cesión” de todos los programas e instituciones de “asistencia social” de la Presidencia de la República hacia el Gabinete Social. Dicha transferencia no fue sólo formal sino que en el presupuesto de ingresos y ley de gastos del 2004, ninguna de las entidades de este sector recibió asignaciones presupuestarias específicas, sino que el 100% de los recursos se programaron bajo una línea programática administrada por el Gabinete Social. El efecto institucional que se espera en el corto plazo de estas reformas es la consolidación de una institucionalidad de **protección social** que reemplace el tradicional enfoque de asistencia social.

#### ***2.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor.***

Describe los aportes más significativos del proyecto (máximo 3) al proceso de fortalecimiento institucional / organizacional en el Organismo Ejecutor. Describe la situación antes-después del proyecto

El objetivo de este Programa no incluía el fortalecimiento institucional del Organismo Ejecutor, el Secretariado Técnico de la Presidencia (STP).

#### 2.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al FIO.

☐ Muy Relevante (MR)    ☒ Relevante (R)    ☐ Poco Relevante (PR)    ☐ Irrelevante (I)

Clasificación	Criterios
<b>Muy relevante (MR)</b>	El proyecto ha fortalecido <u>excepcionalmente</u> las áreas en la(s) organización(es) relacionadas con el proyecto y/o ha mejorado <u>extraordinariamente</u> el marco regulatorio y legal. Los cambios institucionales / organizacionales han tenido lugar o están en proceso y se les vienen dando seguimiento dentro de una estrategia que incluye objetivos claros y realistas, hitos e indicadores.
<b>Relevante (R)</b>	El proyecto ha fortalecido <u>significativamente</u> las áreas en la(s) organización(es) relacionadas con el proyecto y/o ha mejorado <u>considerablemente</u> el marco regulatorio y legal. Un proceso gradual y duradero de mejoramiento / fortalecimiento institucional / organizacional está teniendo lugar y continuará una vez que el financiamiento del BID termine.
<b>Poco relevante (PR)</b>	El proyecto ha fortalecido <u>en alguna medida</u> las áreas en la(s) organización(es) relacionadas con el proyecto y/o ha mejorado <u>parcialmente</u> el marco regulatorio y legal. Se han alcanzado cambios institucionales / organizacionales limitados, pero su continuidad puede o no ocurrir. No se espera que con el proyecto se propicie un proceso de reforma institucional / organizacional de largo plazo.
<b>Irrelevante (I)</b>	El proyecto <u>no</u> ha mejorado elemento significativo alguno del marco regulatorio y legal y/o no ha fortalecido área alguna en la(s) organización(es) relacionadas con el proyecto.

### 2.3.2. SOSTENIBILIDAD DEL PROYECTO

#### 2.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto.

En consulta con el Organismo Ejecutor, defina qué acciones, servicios y/o productos deberían seguir siendo sostenibles, y durante cuánto tiempo, a fin de asegurar la sostenibilidad de los efectos y futuros impactos esperados del proyecto

#### 2.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad.

En una escala de 1 a 4 estime la probabilidad de que durante el año siguiente a la terminación del proyecto (y del financiamiento del Banco) existan los siguientes arreglos y recursos institucionales y organizacionales en el país, necesarios para mantener las acciones, servicios, productos, efectos y futuros impactos iniciados por el proyecto y definidos en 2.3.2.1.

Arreglos institucionales / organizacionales y recursos	Probabilidad
1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora	Baja ← ① ② ③ X → Alta <input type="radio"/> N/A
2. Marco político, legal y regulatorio	Baja ← ① ② ③ X → Alta <input type="radio"/> N/A
3. Preparativos y capacidad organizacional	Baja ← ① ② X ④ → Alta <input type="radio"/> N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Baja ← ① ② X ④ → Alta <input type="radio"/> N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Baja ← ① ② ③ ④ → Alta    X N/A
6. Personal idóneo	Baja ← ① X ③ ④ → Alta <input type="radio"/> N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Baja ← ① ② ③ ④ → Alta    X N/A
8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto	Baja ← ① ② X ④ → Alta <input type="radio"/> N/A
9. Apoyo del gobierno nacional	Baja ← ① ② ③ X → Alta <input type="radio"/> N/A

### **2.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad.**

Con base en el punto anterior, y considerando los posibles factores que puedan afectar la sostenibilidad del proyecto, identifique las causas concretas por las cuales usted considera que los futuros impactos, efectos inmediatos, productos, acciones y/o servicios descritos en 2.3.2.1 pueden no ser sostenibles, y explique por qué.

➔ Los factores domésticos que ponen en peligro la sostenibilidad del Programa incluyen: (i) el cambio de Gobierno que ocurrirá en agosto del 2004; y (ii) el peso relativo de los grupos de interés anti-reforma.

El cambio de Gobierno podría traer consigo dos elementos negativos para la sostenibilidad del Programa. El primero tiene que ver con la gran rotación de personal que podría ocurrir. El segundo tiene que ver con la posible reducción en la apropiación de las reformas al llegar un nuevo Gobierno.

Por otro lado, en medio de un proceso electoral complejo –y de una severa crisis de confianza- la sostenibilidad del proyecto se reduciría si el entorno social y político proporcionase “oxígeno” a los grupos de interés que se oponen a las reformas.

### **2.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad.**

Con base en los previos análisis y considerando los posibles factores que puedan contribuir a la sostenibilidad del proyecto, identifique las causas concretas por las cuales usted considera que los futuros impactos, efectos inmediatos, productos, acciones y/o servicios descritos en 2.3.2.1. pueden ser sostenibles, y explique por qué

Varios factores contribuirían a mejorar las opciones de sostenibilidad del Proyecto, y algunos están en marcha. El primero tiene que ver con la inesperada profundización del “sentido de urgencia” causado por la crisis económica. Esta importante variable de *percepción colectiva* se ha visto fortalecida aún más por la firma del acuerdo Stand-By con el FMI el cual explícitamente requiere de la ejecución de la subsiguiente etapa en las reformas transversales ejecutadas por este Programa en aspectos de gestión financiera y protección del gasto social.

De igual forma, cuando los organismos multilaterales recibieron la solicitud de apoyo del Gobierno durante las etapas iniciales de la crisis bancaria, el Banco estaba en condiciones inmejorables para poner en marcha acciones destinadas a proteger las reformas que estaban avanzadas y prevenir que la crisis diese al traste con los avances preliminares logrados.

Adicionalmente, el Banco Mundial solicitó el apoyo del Banco para la identificación y análisis de un programa de ajuste sectorial que fue aprobado en febrero del 2004 y que incluyó en su matriz de políticas (i) las reformas de segunda etapa que habían sido identificadas por el BID durante el diseño de este Programa; y (ii) todas las reformas protegidas por el programa de emergencia del Banco (DR0159).

### **2.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas).**

Con base en su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa en forma concisa las medidas adoptadas en su diseño y/o su implementación que

fueron eficaces para mejorar la sostenibilidad del proyecto y explique cómo se llevaron a la práctica

Para todos los efectos prácticos, estos temas ya han sido tratados a lo largo del documento.

#### **2.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas).**

A partir de su experiencia en este proyecto y teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa en forma concisa que medidas alternativas recomienda tener en cuenta durante el diseño y/o la implementación para mejorar la sostenibilidad de futuros proyectos

### **CONCATENACIÓN DE REFORMAS EN EL TIEMPO**

**Conclusión:** En un proceso de reforma con la naturaleza del que nos ocupa la ejecución de un proyecto aislado (*Stand alone*) no es sostenible. Sería mas apropiado analizar la sostenibilidad de un conjunto de reformas.

**Explicación.** La sostenibilidad de los resultados de este primer proyecto depende fuertemente de la continuación, la consolidación y la profundización de las reformas ejecutadas hasta ahora.

Esta experiencia permite plantear una hipótesis que requeriría mayor análisis. La efectividad en el desarrollo de los programas de reforma de política vincula decisiones tomadas en el pasado con un flujo de acciones cuyos resultados son inciertos y sólo se obtendrían en el futuro. Este problema de incertidumbre haría que tanto el prestatario como el Banco tengan incentivos comunes para acordar un *flujo de condicionalidades concatenadas* a través de *programas múltiples* (o alguna forma de préstamo programático) más que proyectos aislados (PBL o préstamos de inversión), cada uno de prolongada ejecución. Lo anterior tendría implicaciones importantes para el programa de préstamos del Banco en la República Dominicana, ya que estaría resaltando el posible valor agregado que podría lograrse al vincular la futura estrategia del Banco en el país (2005-2007) con instrumentos programáticos de préstamo.

#### **2.3.2.7. Plan de Sostenibilidad.**

Teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa las acciones concretas que el País Prestatario y/o el Banco deberían realizar durante el próximo año para asegurar la sostenibilidad de los futuros impactos, efectos, productos, acciones y/o servicios identificados en 2.3.2.1.

El plan de sostenibilidad del presente Programa se refleja en acciones que bajo ejecución en los actuales momentos. Como hemos mencionado antes, el Banco preparó durante el segundo semestre del 2003 un préstamo de emergencia (DR0159) el cual fue diseñado para proteger las reformas que ya se habían iniciado. Aparte de ello, ese mismo programa permitió poner en práctica los avances logrados en la institucionalidad presupuestaria y proteger así programas específicos de salud y educación en el contexto del ajuste fiscal acordado con el FMI. Dicho de otra forma, las lecciones aprendidas del Programa DR-0140 fueron utilizadas en la preparación del préstamo de emergencia. Y estas lecciones no solo fueron aprovechadas por el Banco sino que, como ya se dijo, su efecto se ha multiplicado en la medida en que el préstamo de ajuste sectorial del sector

social del Banco Mundial, incorporaron las medidas de reforma en las que el Gobierno había avanzado con el apoyo del programa DR0140.

Otras acciones de sostenibilidad que el Banco está ejecutando incluyen: (i) la preparación del documento de diálogo de política (DDP); y (ii) la preparación de la estrategia del Banco en el país, procesos que abren una gran oportunidad para poner en práctica las lecciones e implicaciones operativas de este Programa.

### 2.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto.

Con base en los análisis previos y las perspectivas del Plan de Sostenibilidad, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres (3) años:

<input checked="" type="radio"/> <b>Muy Probable (MP)</b> <input type="radio"/> <b>Probable (P)</b> <input type="radio"/> <b>Poco Probable (PP)</b> <input type="radio"/> <b>Improbable (I)</b>	
Clasificación	Criterios
<b>Muy Probable (MP)</b>	La mayoría de factores que inciden en la sostenibilidad se incluyeron en el diseño del proyecto; durante la ejecución del proyecto se avanzó sólidamente en su institucionalización; al terminar el proyecto se han previsto las acciones futuras necesarias para asegurar su sostenibilidad y se observa compromiso importante de las autoridades nacionales por mantener el flujo continuo de los productos del proyecto
<b>Probable (P)</b>	Algunos factores que inciden en la sostenibilidad se incluyeron en el diseño del proyecto; durante la ejecución del proyecto se hicieron algunos esfuerzos para su institucionalización y al terminar el proyecto se han previsto las acciones futuras necesarias para asegurar su sostenibilidad.
<b>Poco probable (PP)</b>	Algunos factores que inciden en la sostenibilidad se incluyeron en el diseño del proyecto; durante la ejecución del proyecto se hicieron pocos esfuerzos para su institucionalización y al terminar el proyecto no hay claridad sobre las acciones futuras que se tomarán para asegurar su sostenibilidad.
<b>Improbable (I)</b>	No existen bases que permitan esperar que el proyecto sea sostenible. Los factores que inciden en la sostenibilidad no recibieron atención ni en el diseño del proyecto ni durante la ejecución del proyecto. No se observan avances hacia la institucionalización del proyecto ni se han previsto las acciones futuras necesarias para asegurar su sostenibilidad.

## 2.4. DESEMPEÑO DEL ORGANISMO EJECUTOR

### 2.4.1. DESEMPEÑO DEL ORGANISMO EJECUTOR EN ÁREAS CRÍTICAS.

Evalúe el desempeño del Organismo Ejecutor (incluyendo co-ejecutores y la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto) en las siguientes áreas:

- |  |                       |                           |
|--|-----------------------|---------------------------|
| 1. Participación y calidad de sus contribuciones durante el diseño del proyecto  | Baja ← ① ② ③ X → Alta | <input type="radio"/> N/A |
| 2. Organización de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto (personal, infraestructura, coordinación, comunicación, etc.) | Baja ← ① X ③ ④ → Alta | <input type="radio"/> N/A |

3. Coordinación e integración de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto con el Organismo Ejecutor	Baja ← ① ② X ④ → Alta	○ N/A
4. Monitoreo y evaluación de resultados (línea de base, sistemas, procedimientos, recolección, análisis y reporte de información, etc.)	Baja ← ① ② X ④ → Alta	○ N/A
5. Capacidad gerencial y proceso de toma de decisiones de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto	Baja ← ① X ③ ④ → Alta	○ N/A
6. Cumplimiento oportuno de políticas, procedimientos del Banco y cláusulas contractuales	Baja ← ① ② X ④ → Alta	○ N/A
7. Gerencia financiera (disponibilidad de recursos de contrapartida, desembolsos, calidad de los EFAs, etc.)	Baja ← ① ② ③ ④ → Alta	X N/A
8. Oportunidad y eficiencia en la adquisición de servicios de consultoría	Baja ← ① ② X ④ → Alta	○ N/A
9. Liderazgo de la alta gerencia del Organismo Ejecutor, sentido de propiedad y apoyo a la ejecución del proyecto	Baja ← ① ② ③ X → Alta	○ N/A
10. Acciones concretas por asegurar la sostenibilidad del proyecto	Baja ← ① ② X ④ → Alta	○ N/A

#### **2.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas).**

A partir de su experiencia en este proyecto, identifique qué medidas adoptadas respecto a la estructura, organización y procesos en la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto, así como los perfiles de su personal resultaron eficaces y explique cómo fueron llevadas a la práctica.

No aplica para este Programa

#### **2.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas).**

Con base en su experiencia durante la implementación de este proyecto, si en un futuro proyecto tuviera la posibilidad de rediseñar la estructura, organización y procesos en la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto, así como los perfiles de su personal, que medidas alternativas recomendaría para mejorar su desempeño.

Los mismos equipos del Gobierno y del Banco que tuvieron a su cargo el diseño de este Programa prepararon el programa de emergencia (DR0159) que hemos mencionado antes. Con base en las lecciones aprendidas del primero, el Prestatario y el Banco acordaron que la ejecución del Programa estaría a cargo de funcionarios del Secretariado Técnico de la Presidencia, adscritos al Despacho del Secretario, y que las responsabilidades de coordinación para la recopilación de información y preparación de informes estarían a cargo del Equipo Técnico Nacional (ETN) previamente mencionado. Se acordó también incluir en el ETN al coordinador del programa de reforma del poder ejecutivo con lo cual se centralizan todas las iniciativas de reforma bajo una estructura de probada efectividad.

#### 2.4.4. Calificación del desempeño del Organismo Ejecutor.

Con base en el análisis de desempeño realizado en esta sección, en los resultados logrados, así como en la eficiencia en la implementación del proyecto califique el desempeño del Organismo Ejecutor:

☒ **Muy Satisfactorio (MS)**   ☐ **Satisfactorio (S)**   ☐ **Insatisfactorio (I)**   ☐ **Muy insatisfactorio (MI)**

Clasificación	Criterios
<b>Muy Satisfactorio (MS)</b>	El desempeño del Organismo Ejecutor y su apropiación del proyecto contribuyeron muy positivamente al desempeño del proyecto, al logro de los objetivos del proyecto y a su futura sostenibilidad.
<b>Satisfactorio (S)</b>	El desempeño del Organismo Ejecutor y su apropiación del proyecto tuvieron un impacto positivo en el desempeño del proyecto, el logro de los objetivos del proyecto y a su futura sostenibilidad.
<b>Insatisfactorio (I)</b>	El desempeño del Organismo Ejecutor y su apropiación del proyecto no contribuyeron al desempeño del proyecto y no tuvieron impacto en el logro de los objetivos del proyecto y su sostenibilidad .
<b>Muy Insatisfactorio (MI)</b>	El desempeño del Organismo Ejecutor y su apropiación del proyecto tuvieron un impacto negativo en el desempeño del proyecto y un impacto desfavorable en el logro de los objetivos del proyecto y su sostenibilidad .

## 2.5 BASES PARA LA EVALUACION EX POST

### 2.5.1. PREVISIONES PARA LA EVALUACIÓN EX-POST.

Establezca si esta operación, de acuerdo con el Contrato de Préstamo, requiere una evaluación ex-post. De ser aplicable, proporcione la siguiente información sobre las previsiones tomadas (revisar acuerdos entre el Banco, Prestatario y Ejecutor en la Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto):

Si bien durante el diseño el gobierno decidió no realizar una evaluación ex post, al finalizar la ejecución manifestó su disposición de apoyar al Banco en la evaluación del programa que el Banco llevará a cabo en conjunto con la evaluación del programa de sostenibilidad de las reformas sociales (DR-0159). Se anticipa que dicha evaluación ocurra en 2005.

**2.5.2. Análisis de capacidad para la evaluación ex-post.** Analice la capacidad del Organismo Ejecutor, así como su infraestructura y procesos de información para recolectar, analizar y reportar la información sobre el logro de los futuros efectos e impactos del proyecto, y los principales factores que puedan facilitar u obstaculizar esta evaluación

No aplica

## 2.6. OTRAS LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

### Viabilidad política de las reformas institucionales: Implicaciones Operativas<sup>9</sup>

**Conclusión.** La experiencia muestra que un PBL con las características de montos, tiempos y condiciones de este Programa afectó el balance de incentivos que los grupos de decisores pro-reforma y contra-reforma consideran al momento de tomar sus posiciones; y por lo tanto influye en la factibilidad política de reforma que apoya. A mediano plazo, estos elementos se constituyen en uno de los principales predictores de apropiación, ejecutabilidad y efectividad en el desarrollo de los programas de rápido desembolso.

**Explicación.** El supuesto general con el cual se trabajó durante el diseño y la ejecución fue que, dados los cambios que traería consigo, el proceso de reforma necesariamente alteraría las relaciones de poder al interior del nivel central del Poder Ejecutivo, y entre este y otros actores sociales involucrados en la cosa pública. Se partía de la suposición de que si bien el *status quo* generaba resultados subóptimos este estado de las cosas representaba un equilibrio político basado en acuerdos y relaciones de poder entre sus integrantes, y que éste habría de ser alterado a causa de la reforma. Hasta encontrar un nuevo equilibrio político con posterioridad a la introducción de los cambios, la dinámica política de la implementación limitaría el margen de maniobra de los “reformadores”, presentando oportunidades y obstáculos a su capacidad de implantar y sostener los cambios acordados, y por lo tanto, la profundidad y alcance de los mismos.

Los temas que presentaban mayores retos en este sentido eran los que se relacionaban con el eje transversal dirigido a fortalecer la gestión financiera del Estado - especialmente en lo relacionado con la estructuración y reglamentación del uso discrecional de una parte significativa del gasto público; y el eje transversal dirigido a fortalecer el andamiaje institucional del sector social que permitiera al país definir y seguir una política social de Estado para la reducción de la pobreza. Las reformas incluidas en los componentes de educación, salud, y el sector de asistencia social también representaban retos importantes de factibilidad política que, si bien estaban circunscritos a sus sectores, tenían ramificaciones en el entramado político formado por las organizaciones sociales – sindicatos y profesiones -, los partidos políticos, y sus facciones representadas tanto en el poder Legislativo como en el Ejecutivo.

En todos estos casos se apuntaba a la necesidad de tomar en cuenta la factibilidad política de las propuestas de reforma consideradas en el diálogo de políticas entre el país y el Banco durante la formulación del Programa. El reto consistía en asegurar que el Programa se convirtiera en un elemento de apoyo para los grupos reformadores del gobierno, con el fin de apoyarles a abanderar la primera fase de un proceso de reforma de complejidad técnica y política muy alta, y cuya consolidación sólo se espera en el mediano y largo plazo. Para ello se innovó con la incorporación estructurada del análisis de factibilidad política al proceso de formulación y negociación del préstamo.

---

<sup>9</sup> Resumido de: Munar, W., González-Rossetti, A., “Apropiación de las Reformas Institucionales en la República Dominicana. (En preparación, 2004).



La factibilidad política de los componentes de reforma que estaban en la mesa de diálogo pasó a ser un factor de peso en su selección para inclusión en la matriz de condiciones del préstamo. Dado que estos procesos de reforma son por definición dinámicos, al igual que el entorno político en que se ejecutan, se hizo un seguimiento de la economía política durante la ejecución y al finalizar la misma. Para apoyar la realización de este tipo de análisis en operaciones futuras del Banco dirigidas a reformas institucionales, se construyó una herramienta técnica (*policy toolkit*) la cual analizaba: (i) el contexto político-institucional del país, (ii) el proceso de toma de decisiones alrededor de la agenda pública, y (iii) los actores involucrados.

Como parte del diagnóstico de entrada, y más delante de seguimiento del Programa, se utilizó esta herramienta para identificar y analizar aquellos nodos de política (o espacios de toma de decisión) en los que se tomarían las decisiones clave alrededor de la agenda de reforma y su proceso de implementación. Al interior de los nodos de política se “mapearon” sus actores clave para conocer su posición respecto a la reforma y su grado de influencia sobre la misma.

Lo anterior se acompañó de entrevistas estructuradas dentro del equipo de proyecto así como con actores dentro y fuera del sector público (incluyendo no sólo actores participantes en el proceso, sino observadores de los procesos políticos y sociales del país). Esta información fue corroborada y apoyada con el análisis de documentación relevante disponible - documentos oficiales y de análisis. Finalmente, la metodología estructurada en el *policy toolkit* permitió potenciar los aportes de la Representación del Banco basados en su experiencia con el manejo de la cartera del Banco en el país y su conocimiento del contexto político y de los actores locales.

Con todo esto se elaboró un diagnóstico acompañado de un perfil de los nodos de política formales e informales relevantes para el Programa, el cual fue usado como insumo por el equipo de proyecto en su interacción con el gobierno durante la definición de la matriz de políticas y de los términos y condiciones del préstamo. Subsecuentemente, se identificaron las opciones tácticas para enfrentar los retos de factibilidad política identificados durante el análisis, lo cual sirvió para la identificación de los riesgos y beneficios del Programa.

DOCUMENTO DEL GOBIERNO DE REPUBLICA DOMINICANA  
NO AUTORIZADO PARA USO PUBLICO



**REPUBLICA DOMINICANA**

**PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA INSTITUCIONAL DEL  
SECTOR SOCIAL**

**(DR-O140; 1333/OC-DR)**

**INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO  
(PCR)  
MEMORANDO DEL EJECUTOR**

**Mayo-04**

Este documento fue preparado por el Comité de Coordinación Técnica del Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social conformado por: Lic. Ranulfo Rodríguez, Lic. Julio Estrella, Lic. José Colon, Lic. Rafael Espinal, Lic. Pablo Rivera (+) la Lic. María Felisa Gutiérrez y la Lic. Clara Solís-Araya. Su redacción final estuvo bajo la responsabilidad de María Felisa Gutiérrez y Clara Solís-Araya con el apoyo técnico de la Dra. Alejandra González, Consultora

## Tabla de Contenido

### MEMORANDO DEL EJECUTOR

#### 3.1 ANÁLISIS DE RESULTADOS (PRODUCTOS, EFECTOS E IMPACTOS)

Productos (outputs) obtenidos.

Primer Tramo

Segundo Tramo

Tercer Tramo

Identificación de los productos logrados.

Efectos (outcomes) e impactos del proyecto.

3.1.2.2. Identificación de efectos intermedios (outcomes) e impactos iniciales.

Identificación de los futuros efectos (outcomes) e impactos.

Análisis de los supuestos (de productos a efectos).

Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD).

#### 3.2 ANALISIS DE LA IMPLEMENTACION

Medición del desempeño del proyecto

3.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación.

3.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación.

3.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas).

3.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas).

3.2.2. Factores que afectaron la ejecución del proyecto (según ISDP)

3.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto

Factores críticos para la obtención de los productos (outputs)

3.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos.

Factores críticos para la obtención de los efectos (outcomes)

3.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (outcomes).

3.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (outcomes).

3.2.4. Análisis de gestión y lecciones aprendidas

3.2.4.1. Análisis de gestión.

3.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos.

Calificación de la implementación del proyecto (IP)

3.2.4.3. Calificación de la implementación de proyecto.

#### 3.3 ANALISIS DE SOSTENIBILIDAD

3.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

3.3.1.1. Áreas fortalecidas o mejoradas por el proyecto.

3.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país.

3.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor.

3.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al FIO.

3.3.2. Sostenibilidad del proyecto

3.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto.

3.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad.

3.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad.

3.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad.

3.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas).

3.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas).

3.3.2.7. Plan de Sostenibilidad.

3.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto.

3.4. DESEMPEÑO DEL BANCO

3.4.1. Desempeño del Banco en áreas críticas.

3.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas).

3.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas).

3.4.4. Calificación del desempeño del Banco.

3.5 BASES PARA LA EVALUACION EX POST

3.5.1. Previsiones para la evaluación ex-post.

3.6. OTRAS LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

## MEMORANDO DEL EJECUTOR

### 3.1 ANALISIS DE RESULTADOS (PRODUCTOS, EFECTOS E IMPACTOS)

#### 3.1.1. Productos (outputs) obtenidos: Descripción de los productos del proyecto por componente y análisis de factores que afectaron su ejecución.

A continuación se presentan los indicadores de producto según se establecieron en los 3 tramos que componen la matriz de políticas de este PBL.

PRIMER TRAMO	
Condiciones contractuales	Planificado*
(1) Entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa.	
(2) Ley General de Salud en vigencia.	
(3) Elementos de régimen laboral docente que modernice la gestión de los recursos humanos del sector educación, presentados.	
(4) Normas del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal para las Secretaría de Estado, en vigencia.	
(5) Reglamento correspondiente a las Juntas Descentralizadas de Centro y Manual que rige las transferencias de recursos a los centros educativos, en vigencia.	
(6) Modelo de convenio de gestión para los hospitales públicos y otros organismos y entidades desconcentradas a cargo de la SESPAS, elaborado y presentado.	
(7) Coordinador de la Unidad de Seguimiento a la Política Social (USPS), contratado.	
(8) Programa de focalización del gasto público, en servicios básicos de salud en cinco (5) comunidades de alta pobreza, implantado.	

\* Según lo acordado entre el Banco y el país, las condiciones contractuales definidas conjuntamente para el PRIMER TRAMO fueron cumplidas a cabalidad antes de la aprobación del préstamo por parte del Banco.

SEGUNDO TRAMO	
Condiciones contractuales	Planificado
(1) Entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa.	Informe Macroeconómico del Banco
(2) Reglamento de la Ley General de Salud en lo atinente a los cinco (5) temas mencionados en el literal (b) de la Cláusula 4.04, presentado al Comité de Normalización.	Reglamentos de la Ley General de Salud presentados al Consejo Nacional de Salud.
(3) Régimen laboral docente implantado en los siguientes elementos:	Acta del Consejo Nacional de Educación

(a) Plan de Regularización Laboral, presentado al Banco y propuesta de Estatuto Docente, presentado al Consejo Nacional de Educación; (b) Manuales de procedimientos para la gestión de los recursos humanos, puestos en vigencia a nivel departamental de la SEE; (c) Implantación del proyecto piloto de informatización del sistema, certificado y (d) Informe de evaluación de los nuevos circuitos administrativos, terminado.	que demuestre la consideración del Estatuto Docente; Orden Departamental de la SEE; e Informe de Evaluación sobre el proyecto piloto de informatización y de los nuevos circuitos de recursos humanos.
(4) Sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal en la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, implantado, y adoptado por parte de la Secretaría de Estado de Educación.	Presentación de un informe de Auditoria Externa sobre la implantación del sistema de la programación de la ejecución en la SESPAS y entrada en vigencia del sistema de programación financiera de la ejecución en la Secretaría de Estado de Educación con sus respectivos manuales y guías de procedimientos
(5) Reglamento sobre el uso de los ingresos extrapresupuestarios, en vigencia.	Publicación Oficial del Decreto del Poder Ejecutivo “Reglamento sobre el uso de los ingresos extrapresupuestarios”
(6) Juntas Descentralizadas de Centro en por lo menos 50 centros de educación media, constituidas.	Actas de Constitución de las Juntas Descentralizadas de Centro.
(7) Convenios de gestión entre la SESPAS y por lo menos seis (6) hospitales, suscritos.	Copia de los convenios de gestión suscritos entre SESPAS y los hospitales piloto.
(8) Programación presupuestal del año 2002 de las Secretarías de Salud Pública y Asistencia Social y Educación incrementada como mínimo en 3% en términos reales, en relación con el gasto presupuestado en el 2001.	Publicación oficial de la ley de Gastos del ejercicio del 2002 consignando el monto incrementado bajo la clasificación económica, institucional y funcional;
(9) Asignaciones presupuestales para las Secretarías de Salud y Educación para el 2001 equivalentes a, por lo menos el 90% de los límites legales para dicho periodo, aprobadas por ONAPRES y por la Tesorería.	Informe sobre el nivel de asignaciones o autorizaciones otorgadas a las Secretarías de Salud y Educación en el año 2001;
(10) Sistema de administración financiera y metodología de presupuesto por programas, en la formulación del presupuesto de la SESPAS para el 2002, implantado.	Informe de Auditoria Externa sobre la aplicación del sistema de presupuesto en el presupuesto del 2002 en las Secretarías de Estado de Educación y Salud;
(11) Metodología de presupuesto por programas y del modelo de administración financiera local en las Secretarías de Estado de Educación, en vigencia.	Resolución de SEE y Manuales de Procedimientos para el presupuesto por programas y el modelo de administración financiera local.
(12) Personal técnico de la USPS, contratado y sistema de seguimiento de la política social, en marcha.	Presentación de copias de los contratos de prestación de servicios y actas de iniciación del personal de la Unidad de Seguimiento de la Política Social (USPS)
(13) Proceso de formulación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza, de acuerdo a los términos acordados con el Banco, iniciado.	Informe de Avance de la USPS al Gabinete Social sobre la formulación de una Estrategia de Reducción de la Pobreza.
(14) Extensión del programa de prestación de servicios básicos de	Presentación de: (i) los resultados de la

salud a 7 comunidades adicionales.	evaluación de la implantación del programa de focalización de servicios básicos de salud; y (ii) un plan de acción para la extensión del programa de focalización de servicios básicos de salud.
------------------------------------	--

TERCER TRAMO	
Condiciones Contractuales	Planificado
(1) Entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa.	(i) Informe Macroeconómico del Banco;
(2) Sistema de programación financiera de la ejecución en la SESPAS y la SEE y del reglamento para el uso de los ingresos extrapresupuestarios, implantado.	Informe de Auditoría Externa sobre la Programación Financiera de la Ejecución y la implantación de los recursos extrapresupuestarios.
(3) Proyecto de Ley de Gastos e Ingresos para el 2003 que refleje la programación de las metas, prioritarias de las Secretarías de Estado de Salud y Educación, presentado al Poder Legislativo incluyendo: (a) Programación presupuestal del año 2003 de la Secretarías de Salud y Educación aumentada, como mínimo, 3% en términos reales en relación con el gasto presupuestado en el año 2002.; y (b) Asignaciones presupuestales aprobadas por ONAPRES y la Tesorería para las Secretarías de Salud y Educación para el 2002 son equivalentes a, por lo menos, el 92% de los límites legales para dicho período.	Proyecto de Ley de Gastos e Ingresos para el 2003 que demuestre las prioridades programáticas de SESPAS y SEE, con aumentos acordados en el gasto programado para cada sector; e informe de ONAPRES sobre la ejecución presupuestaria en SESPAS y SEE en el 2002;
(4) Uso de los convenios de gestión sobre el desempeño hospitalario, evaluados y plan de acción para la extensión del uso de convenios de gestión al 100% de los hospitales de la SESPAS, presentados.	Informe de Evaluación de los convenios de gestión en el desempeño hospitalario; y Plan de acción para la extensión del uso de convenios de gestión al 100% de los hospitales de la SESPAS.
(5) Reglamento de la Ley General de Salud del 2001 en los cinco aspectos acordados, implantado y Consejo Nacional de Salud y de la unidad de contratación y compra de servicios de salud de la SESPAS, en funcionamiento.	Evidencia de la entrada en vigencia de los Reglamentos de la Ley General de Salud del 2001 en los cinco aspectos acordados con el Banco, y evidencia de funcionamiento del Consejo Nacional de Salud y de la unidad de contratación y compra de servicios de salud de la SESPAS.
(6) En la SEE: (a) Informe auditado de la nómina docente; (b) Evidencia de entrada en vigencia del Estatuto Docente y de las ordenanzas departamentales que reglamentan los capítulos del Estatuto referente a la certificación y promoción, cargos y categorías, incentivos salariales, traslados, y régimen disciplinario; (c) Informe de auditoría que verifique la operatividad del nuevo sistema de administración en 7 delegaciones regionales de SEE. y (d) Informe de evaluación que incluye las constancias de apertura de cuentas expedidas por las entidades bancarias y los asientos presupuestarios que constaten las transferencias de la SEE a las Juntas, y análisis del	Informe auditado de la nómina de la SEE; Publicación Oficial del Estatuto Docente y actos administrativos de autoridad competente reglamentando los capítulos del Estatuto Docente referentes a la certificación y promoción, cargos y categorías, incentivos salariales, traslados, y régimen disciplinario; e Informe de Evaluación sobre el proyecto piloto de informatización y de los nuevos circuitos de recursos humanos; Informe de

uso y destino de los recursos transferidos.	Auditoría Externa sobre la operatividad del sistema de administración en 7 delegaciones regionales de la SEE; e Informe Auditado de la Contraloría General con constancia de apertura de cuentas expedidas por las entidades bancarias y los asientos presupuestarios que constaten las transferencias de la SEE a las Juntas de Centro Educativo, y análisis del uso y destino de los recursos transferidos.
(7) Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) aprobada.	Publicación Oficial del Decreto aprobando la Estrategia de Reducción de la Pobreza.
(8) Aumento de la programación presupuestal correspondiente al año 2003 para la SESPAS y la SEE en 3% en términos reales en relación con el gasto presupuestado en el año 2002.	Publicación oficial de la ley de Gastos del ejercicio del 2003 consignando el monto incrementado bajo la clasificación económica, institucional y funcional;
(9) Planes de acción para la institucionalización de la USPS, del sistema de seguimiento de la política social, y de un plan de reestructuración del sector de asistencia social, aprobados por el Gabinete Social	Actas del Gabinete Social aprobando los planes de acción para la institucionalización de la USPS, del sistema de seguimiento de la política social, y de un plan de reestructuración del sector de asistencia social, aprobados por el Gabinete Social.
(10) Programa de prestación de servicios básicos de salud extendido en, como mínimo, cincuenta (50) comunidades adicionales y Evaluación de la implantación del programa de focalización de servicios básicos de salud y del plan de acción para su extensión, presentado al Banco.	Contratos de prestación de servicios básicos de salud que demuestren extensión del programa de focalización de servicios básicos de salud a, como mínimo, cincuenta (50) comunidades adicionales; Informe de Evaluación de la implantación del programa de focalización de servicios básicos de salud; y Plan de acción para la extensión del programa de focalización de servicios básicos de salud;
(11) Instrumentos y procedimientos de focalización del gasto social, aprobados por el Poder Ejecutivo.	Actas del Gabinete Social.

### **3.1.1.1 Análisis de indicadores de producto.**

#### **Primer Tramo:**

Como se menciono anteriormente, las condiciones contractuales acordadas para este Primer Tramo han debido ser cumplidas con anterioridad a la aprobación del préstamo por parte del Banco, por lo que no aparecen como “planeadas”.

Cabe resaltar que éstas fueron cumplidas a cabalidad y que con ello se establecieron las bases del marco institucional y normativo en el que se sustentó la reforma del sector social a la que apoyó este proyecto.

#### **Segundo Tramo:**



Según consta en la documentación del Banco, las condiciones acordadas para el Segundo Tramo (aquí listadas) fueron cumplidas en un 93%. En otras palabras, se cumplieron a cabalidad 13 de las 14 condiciones establecidas.

En el caso de la condición (4) descrita en el Segundo Tramo, ésta no se cumplió a la letra (se otorgó una dispensa), pues por debilidades institucionales y técnicas de SESPAS, no fue posible implementar el piloto de presupuestación mediante la metodología de presupuesto por programas en tiempo y forma para incorporarlo a la elaboración del presupuesto del 2002. Sin embargo el objetivo de la misma fue cumplido mediante la introducción ex - post de la metodología de presupuesto por programas para la *ejecución* del presupuesto del 2002 en común acuerdo con la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRES).

Cabe destacar que debido a las condiciones imperantes en el país, propicias para la implementación de reformas sustantivas del sector público, y, especialmente, gracias a la voluntad política de las autoridades, los cambios institucionales, normativos y financieros que se instrumentaron durante este periodo superaron por mucho aquello esperado y acordado con el Banco. De especial importancia es el hecho de que, además de implantar el sistema de programación financiera de la ejecución del presupuesto en las Secretarías de Estado de Educación y de Salud Pública y Asistencia Social (SEE y SESPAS) - como estaba previsto en la matriz de políticas del proyecto -, el gobierno tomó la decisión de instrumentar este sistema en la totalidad de las Secretarías de Estado. Esto estableció un hecho sin precedentes que contribuyó grandemente a la reducción de la discrecionalidad y el aumento de la transparencia en el manejo del gasto.

### **Tercer Tramo:**

Según consta en la documentación del Banco, las condiciones acordadas para el Tercer Tramo (aquí listadas) fueron cumplidas en un 92%. En otras palabras, se cumplieron 10 de las 11 condiciones establecidas.

En lo que se refiere al incremento del gasto programado de la SESPAS y de la SEE en 3% en términos reales con relación al gasto del 2002, esto se cumplió en el caso de la primera, pero no de la SEE, en la que sólo se verificó un aumento del 1% en términos reales para el año de 2003. Sin embargo, un análisis bi-anual del aumento en términos reales del gasto programado en ambas Secretarías de Estado permite comprobar que para la SEE, en el periodo 2001-2003, este fue de un total de 8.4%, y en el caso de la SESPAS, fue de 11.1%; cifras que superan por mucho la meta de protección del gasto establecida en acuerdo con el Banco para este proyecto. Por lo anterior, se otorgó una dispensa.

Cabe señalar que el cumplimiento de la condición relacionada con la protección del gasto de las SESPAS estableció un hecho sin precedentes en el país, ya que tradicionalmente no alcanzaba ni el 70% de las asignaciones legales y en oportunidades, cuando los recursos internos decrecían, eran los primeros gastos en recortar. Pero hay que resaltar la correlación de este producto con el ordenamiento del Sector Social, con la creación de un Gabinete Social y el diseño de una estrategia de combate a la pobreza que fue consensuado con la sociedad civil, lo cual prioriza el sector salud dentro de los sectores de mayor incidencia para lograr ese objetivo.

En el caso de la condición (10) descrita en el Tercer Tramo, el objetivo de esta meta de política era promover la ejecución y evaluación de un piloto de extensión de cobertura de servicios básicos de salud en zonas pobres del país, como etapa preliminar antes de una eventual extensión a nivel nacional de un modelo mixto público-privado de adquisición de servicios de salud, el cual utilizaba un Fondo de Atención Primaria (FONAP) financiado con recursos del Banco y de contrapartida local.

Si bien los objetivos de corto plazo del piloto se lograron, la aprobación de la LSS en el 2001 alteró el entorno institucional del sector salud. En particular, si bien el espíritu de la LSS promueve la participación pública y privada en el suministro de servicios de salud, lo hace a través de un esquema de aseguramiento o seguridad social en salud y no a través del FONAP. En otras palabras, el objetivo de desarrollo de la condición se cumplió, pero esto fue a través de la nueva Ley de Seguridad Social, y no del FONAP como se había previsto.

En balance, se puede decir que las condiciones establecidas en común acuerdo entre el país y el Banco reflejados en las metas de este proyecto fueron cumplidas y superadas durante el periodo de ejecución del mismo. Y que los cambios generados sobrepasaron a profundidad y extensión las metas esperadas. Algunos de los ejemplos más notables son los cambios institucionales que permitieron extender a la totalidad del poder ejecutivo la metodología de presupuestación por programas; el aumento del gasto asignado a las Secretarías de Estado de educación y salud por encima de lo estipulado en las condiciones dirigidas a la protección del gasto de las mismas; y el arranque de un proceso de reforma profundo dirigido a consolidar una Estrategia de Reducción de la Pobreza como una política de Estado que permita una acción organizada efectiva en este rubro. En las secciones a continuación se esbozará con más detalle los logros obtenidos, un análisis sobre su implementación, y las lecciones aprendidas que se desprenden de la misma.

### **3.1.1.2. Identificación de los productos logrados.**

#### **3.1.2. Efectos (out comes).**

##### **3.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto (out come).**

##### **3.1.2.2. Identificación de efectos inmediatos (out comes) e impactos inmediatos.**

##### **3.1.2.3. Identificación de los futuros efectos (out comes) e impactos.**

##### **3.1.2.4. Análisis de los supuestos (de productos a efectos).**

La naturaleza multisectorial de este proyecto, y el hecho de que aborda varias dimensiones de la gestión pública a la vez, dificulta la exposición de los productos logrados, sus efectos, así como el análisis de su impacto intermedio y futuro de la manera lineal que plantea este formato. Por ello, para facilitar la exposición de estos rubros, se han conjuntado las preguntas 3.1.1.2 a 3.1.2.3 y a continuación se hace una exposición de esos temas por sector involucrado.

Como se sabe, el presente PBL constó de 3 reformas transversales (esto es, que abarcan la casi totalidad de las instituciones del Poder Ejecutivo), y 3 reformas sectoriales, a saber:

- a) Fortalecimiento del marco normativo
- b) Fortalecimiento de la programación financiera y gestión presupuestal
- c) Fortalecimiento institucional para la política social.

- d) Reformas del sector educación
- e) Reformas del sector salud
- f) Reformas del sector de asistencia social

Este proyecto ayudó a hacer efectiva la Reforma Institucional del Sector Social, cuyo objetivo último es avanzar hacia la consolidación de una Política de Estado-Nación para la Reducción de la Pobreza.

Con la implementación de la matriz de políticas acordada entre el país y el Banco y reflejada en este PBL, se han tenido resultados de gran impacto que han constituido un elemento dinamizador de una creciente cultura nacional que se plantea la pobreza como un problema del “desarrollo del país y no de los pobres” y como un elemento básico de la democratización y la participación de la sociedad civil organizada, así como de la construcción de una nueva institucionalidad que vincula política económica con política social, así como de un progresivo relacionamiento y compromiso común entre el sector público y el sector privado productivo y las Organizaciones de la Sociedad Civil.

En este contexto es importante rescatar que el proceso desarrollado bajo la coordinación del Gabinete Social, que implica la formulación de estudios, la consulta social, el desarrollo de talleres y encuentros entre el Sector Público, el Sector Privado Productivo, las ONG y las organizaciones comunitarias de base, así como a lo interno de la propia administración pública, llevaron a adquirir conciencia de que el país históricamente ha transitado en este campo por acciones mayoritariamente clientelistas y asistencialistas, incrementándose el desarrollo de programas e instituciones dirigidas a la asistencia social inmediata y postergando la decisión de desarrollar una política institucionalizada con acciones de corto plazo pero articuladas y congruentes con los planteamientos de largo plazo y sostenibles en el tiempo, para alcanzar inclusión, equidad e igualdad en un marco de participación de todas las fuerzas sociales y económicas y de los propios pobres.

El haber incrementado diálogo y conocimiento en relación con las causas reales de la pobreza del país en un ambiente plural, participativo e incluyente, que a su vez se sustentó en los Acuerdos de la Cumbre del Milenio, permitió ampliar la agenda de “lo social” hacia lo conceptual, lo político y por sobre todo hacia la necesidad de construir en el país una nueva institucionalidad que garantice una verdadera interrelación entre desarrollo económico y desarrollo social y una creciente sensibilidad y apertura política para abrir paso al desarrollo de una política social integradora en lo conceptual, que permita la complementación y el alineamiento institucional y con una verdadera apertura en lo operativo, de forma tal que se logre descentralizar servicios sociales directos con una amplia participación de las diferentes fuerzas que se expresan a nivel comunitario y que garanticen a su vez eficiencia, efectividad y transparencia. Este proceso se inicia en el marco del presente Programa por el reordenamiento del Sector de Asistencia Social y se entiende que deberá ser ampliado a toda la institucionalidad del Estado que ha venido aumentando crecientemente lo que se ha dado en llamar “acciones Sociales” así como con la creación de nuevas instituciones que profundizan la “territorialización” de esfuerzos dirigidos a la igualdad, inclusión y la equidad, incrementando costos operativos y atomizando en muchos casos los esfuerzos a nivel de terreno.

La interrelación programática de los cambios comprendidos en cada una de las reformas apoyadas por este PBL - reflejadas en la matriz de políticas del mismo-, además de cumplirse a

cabalidad, dieron como resultado una base institucional, fiscal, y de políticas en la que puede sustentarse y fortalecerse la acción del Estado en materia de política social y reducción de la pobreza.

A continuación se presenta los productos logrados, sus efectos y el análisis de impacto intermedio y futuro por sector de la matriz de políticas del presente proyecto.

#### **a) Fortalecimiento del marco normativo**

Como primer paso en el proceso de reformas institucionales encaminadas a la reforma del sector social, el país y el Banco acordaron poner en vigencia las nuevas reglas del juego en la que habría de apoyarse el andamiaje institucional, de política y fiscal de la política social y de reducción de pobreza del Estado. Este marco normativo se encaminó a reducir la discrecionalidad en la asignación del gasto público, a mejorar la gestión del gasto público social, y a proteger el gasto público social. Así mismo, se estableció el compromiso de diseñar y poner en vigencia una Estrategia de Reducción de la Pobreza que sirviera también para normar la política social del Gobierno Dominicano.

#### **Principales componentes del marco normativo**

Entre los principales componentes de este marco normativo – que integraron parte de la lista de condiciones previas a la puesta en marcha de este préstamo – se encuentran:

- (1) Ley General de Salud.
- (2) Elementos del régimen laboral docente encaminados a modernizar la gestión de recursos humanos del sector educación.
- (3) Normas del sistema de programación financiera de la ejecución presupuestal para las Secretarías de Estado.
- (4) Reglamento correspondiente a las Juntas Descentralizadas de Centro y Manual que rige las transferencias de recursos a los centros educativos.
- (5) Modelo de convenio de gestión para los hospitales públicos y otros organismos y entidades desconcentradas a cargo de la SESPAS.

Así mismo se acordó que estas nuevas reglas del juego fueran puestas en vigencia antes de dar inicio a este PBL, a fin de asegurar un punto de arranque que permitiera la implementación de la matriz de políticas acordada, en los tiempos y forma estipulados en el proyecto. El hecho de que este acuerdo fuera cumplido a cabalidad antes de dar inicio al proceso de implementación del proyecto jugó un papel fundamental en viabilizar los procesos de reformas transversales y sectoriales apoyados por el mismo.

#### **b) Fortalecimiento de la programación financiera y gestión presupuestal.**

Para contextualizar los resultados de esta reforma transversal es conveniente dividir el proceso en dos partes. La primera, comprende la introducción de cambios en instrumentos básicos de la gestión presupuestaria como una medida necesaria y complementaria a la reforma institucional del sector social y antesala de una reforma más integral de la gestión presupuestaria; la segunda, significa concretizar los avances logrados y proyectar cambios más significativos hasta lograr el

desarrollo e implementación de un Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF). Por las características que reviste el presente Memorando, nos referiremos al análisis de los resultados obtenidos en la primera fase ya que estos se han originado directamente como parte del programa de apoyo a la reforma institucional del sector social.

Los cambios introducidos en esta fase constituyeron los primeros pasos de la reforma en un tiempo muy corto y ante un escenario muy escéptico y poco propenso a las reformas. Los productos obtenidos corresponden a las nuevas bases institucionales para el gasto público en el país y corresponden específicamente a las “reglas de juego” que rigen a partir de ahora la gestión financiera del Estado. Estos avances se refieren a los siguientes aspectos:

- Diseño y aplicación de un nuevo manual de clasificadores presupuestarios
- Aplicación de la programación de la ejecución presupuestaria
- Diseño y aplicación del método de presupuesto preliminar
- Diseño y aplicación de la técnica del presupuesto por programas
- Introducción de modelos macroeconómicos en la elaboración del presupuesto
- Nueva estructura de documento del Presupuesto de Ingresos y ley de Gastos
- Diseño e implantación de un prototipo de sistema integrado de información (Base de Datos Única)
- Creación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG).
- Desarrollo de capacidades técnicas a través de la capacitación y entrenamiento.

### **Clasificadores Presupuestarios**

Se diseñó y está siendo utilizada la nueva versión de los clasificadores presupuestarios, durante el año 2002 la asistencia técnica fue orientada a elaborar en forma conjunta con la ONAPRES el nuevo clasificador presupuestario. Desde la elaboración del presupuesto de la gestión 2003 pasando por la formulación del presupuesto del año 2004 y hasta la formulación del presupuesto de la gestión 2005 en adelante, el nuevo clasificador presupuestario ha sido y será la herramienta más utilizada y los resultados de su implementación han sido ampliamente favorables para la gestión del gasto en salud y ecuación y para hacer más transparente la asignación de recursos públicos a estos fines.

### **Programación de la Ejecución del Presupuesto**

La ONAPRES con asistencia técnica ha diseñado e implementado la programación de la ejecución financiera del gasto. Este nuevo mecanismo de asignación de cuotas de compromiso tuvo una implementación gradual. El año 2002 se inició con entidades piloto como la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Agricultura y a partir del 2003 todas las entidades elaboran trimestralmente sus cuotas de compromiso y la someten a aprobación del órgano rector. La fijación de cuotas de compromiso ha ordenado la ejecución de los programas presupuestarios y ha permitido controlar, con un grado razonable de certeza, la presión del gasto sobre las disponibilidades de fondos en la TN.

La programación de la ejecución es un método que se utiliza a lo largo de todo el ejercicio fiscal para regular el ritmo de ejecución del presupuesto ha sido implementado para ordenar la aprobación de las asignaciones presupuestarias que realizaba la ONAPRES.

### **Presupuesto Preliminar**

Se ha puesto en práctica la metodología del presupuesto preliminar. La formulación del presupuesto de la gestión 2003 contó con una participación activa de las entidades ejecutoras en la definición de una matriz de producción que puso en evidencia los objetivos y metas de los programas de gastos y su priorización. Dicha metodología se realizó mediante aproximaciones sucesivas, de forma que las propuestas iniciales se ajustaron a lo largo de un proceso de toma de decisiones en los distintos niveles de gobierno. Esta modalidad significa haber incorporado en la elaboración del presupuesto la valoración del volumen productivo y su expresión en términos físicos y financieros. Durante la fase experimental ejecutada en las entidades piloto se obtuvo importantes resultados, especialmente en las Secretarías de Educación, Salud Pública y Agricultura cuyos presupuestos ahora muestran una mejor consistencia y calidad de información.

A pesar de los contratiempos enfrentados, este avance es muy importante ya que se constituye en la primera experiencia desarrollada en el marco de la formulación presupuestaria que ha permitido de alguna manera determinar mejor la oferta gubernamental. A partir de la gestión 2003 el presupuesto preliminar y la determinación de los objetivos y metas institucionales forman parte del proceso de formulación presupuestaria y la experiencia desarrollada así como los resultados alcanzados indican que su total implementación llevará algún tiempo debido a las complejidades detectadas y a la inestabilidad de la actividad económica por la que atraviesa el país.

### **La Técnica del presupuesto por programas**

A fin de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos se implementó la técnica presupuestaria de programas. Durante la gestión 2002 se realizó la aplicación práctica de dicha técnica de tal manera que los presupuestos de la gestión 2003 y 2004 incorporan programas definidos utilizando la técnica del presupuesto por programas. Este mecanismo ha permitido identificar con mayor precisión los programas protegidos del gasto social en salud y educación.

El presupuesto por programas es una técnica que exige, en el plano organizativo, decisiones precisas respecto de la distribución productiva institucional lo que supone un enfoque mucho más orientado a los productos y resultados que a las asignaciones financieras. Esta metodología incorpora desarrollos conceptuales que permiten convertir el modelo organizativo y funcional en su correspondiente estructura productiva y expresar las magnitudes de bienes y servicios que provee una institución. Con este método, la definición de categorías programáticas pasó de ser una rutina a convertirse en una propuesta desarrollada en función de la estructura productiva institucional.

La aplicación del presupuesto por programas se ha realizado en todas las entidades de la Administración Central; no obstante, su aplicación ha encontrado muchas dificultades debido a dos factores: primero, la organización y funciones del Poder Ejecutivo no está actualizada, lo que ha impedido una mejor precisión del ámbito productivo institucional, y segundo, la excesiva concentración de decisiones de la ejecución del presupuesto en los niveles centrales de las

entidades públicas ha debilitado los planteamientos lógicos establecidos en la fase previa de formulación presupuestaria.

### **El contexto macroeconómico**

Otro aspecto importante introducido en la fase de formulación presupuestaria se refiere a establecer la factibilidad macroeconómica del presupuesto en proceso, contrastando la información que provee el presupuesto preliminar con los escenarios macroeconómicos contruidos sobre la base de proyecciones de variables económicas de corto y mediano plazo.

Para tal fin se utilizó un modelo de proyecciones macroeconómicas destinado a determinar la factibilidad financiera de un programa de mediano plazo de objetivos macroeconómicos y gasto gubernamental y establecer la probabilidad de que los recursos del ahorro interno y crédito externo e interno que demanda el programa estén disponibles en el momento oportuno.

### **Nuevo documento de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos**

Los esfuerzos desplegados y las metodologías desarrolladas han tenido su mejor expresión en el rediseño de la estructura del documento del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos, que ha sido cambiado completamente en su contenido y en la calidad de información.

A manera de resumen podemos indicar los siguientes aspectos que merecen ser remarcados:

- En la Ley de Presupuesto se hace ahora una mejor precisión de los niveles de ingreso, gasto y financiamiento que se aprueban.
- En los presupuestos institucionales es posible observar los objetivos y metas programados para la gestión fiscal.
- Se han incluido artículos como el tratamiento de los gastos devengados y no pagados al final de la gestión (determinación de la deuda flotante), la aplicación del concepto de anticipos financieros y el procedimiento para el reintegro de fondos a la TN en los casos en que las entidades tengan saldos no utilizados al fin del periodo.
- En materia de información financiera el documento del presupuesto ahora incluye elementos de análisis y de exposición de información como la Cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento. Por primera vez, la aprobación del presupuesto expone los resultados económico y financiero, actualmente es posible conocer el nivel del ahorro económico, la cifra del déficit o superávit presupuestario y la cuenta de financiamiento.
- La inclusión de la categoría “proyectos” y la utilización de la clasificación geográfica permiten ahora identificar el impacto de la inversión en las áreas geográficas.

### **Prototipo de sistemas de información**

Conocedores del retraso en los sistemas de información de los órganos rectores se decidió estructurar un prototipo de sistema integrado de información que sería desarrollado e implementado como parte de las reformas introducidas en los instrumentos y herramientas de gestión presupuestaria.

En este sentido, se planificó diseñar una base de datos única tomando en cuenta los cambios introducidos en la formulación del presupuesto y su consiguiente impacto en la ejecución del mismo. La propuesta consistió en aprovechar la infraestructura informática existente (año 2002) para hacer un sistema informático que cumpla los siguientes requisitos: procesar los datos producidos en la formulación del presupuesto de la gestión 2003; incorporar datos del presupuesto para dar curso a la ejecución del mismo en la ONAPRES y la Contraloría General de la República (CGR) y recuperar la información para que la TN pueda proceder al pago de los gastos presupuestarios.

La aprobación del presupuesto de la gestión 2003 con una nueva estructura presupuestaria originó la necesidad de actualizar los sistemas de información de la ejecución presupuestaria, revisar los formularios y procedimientos y redefinir las modalidades de desembolso de fondos. Los formularios de ejecución fueron ajustados tomando en cuenta exigencias mínimas de control. En los procedimientos se aplicó la separación de funciones para identificar la responsabilidad en el registro de la información. Ahora es posible diferenciar la función de registro inicial “solicitud”, de la función de “validación” y “aprobación”.

En cuanto a las modalidades de desembolso de fondos, se crearon dos mecanismos para sustituir la práctica de entregar recursos sin identificar su destino: el primero se refiere a los “Fondos en Avance”, que se utilizan para cumplir con los desembolsos al Poder Legislativo, Poder Judicial y otras entidades que tienen un régimen especial de ejecución presupuestaria establecido por Ley de la República, y, el segundo, un régimen de “Fondos Reponibles” sujetos a rendición de cuentas para los gastos menores de las entidades.

La solución informática para la ejecución del presupuesto logra concentrar en una base de datos el registro de los “compromisos” administrado por ONAPRES y el registro de los “libramientos de pago” administrado por la CGR. Por las facilidades que brinda la tecnología informática y de comunicaciones, en la gestión 2003 los datos registrados en ONAPRES eran recuperados automáticamente por la CGR, lo cual ha representado una agilización considerable en el trámite de los desembolsos de fondos al haberse eliminado el registro reiterado de los “compromisos” en la CGR.

Finalmente, corresponde mencionar que por primera vez se ha producido y se está aplicando la normativa para realizar el cierre del presupuesto de la gestión 2003, con este fin se han organizado y desplegado grupos de trabajo conformados por funcionarios de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG) para conciliar datos de ejecución a nivel institucional, así mismo, se ha realizado una metodología especial para el reconocimiento de deuda administrativa y se está trabajando en la incorporación de datos sobre donaciones y préstamos que no han significado movimiento financiero en la TN.

En conclusión podemos mencionar que la articulación de los datos de la formulación y de la ejecución del presupuesto en una sola base de datos ha significado un adelanto significativo en la gestión financiera del Estado, aunque es evidente que las soluciones informáticas y de comunicación no han sido las más adecuadas, el cambio observado ha introducido en los usuarios una nueva cultura de trabajo que redundará en futuras reformas.

### **Creación de la Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG)**



Otro aspecto que se considera relevante al momento de evaluar los resultados alcanzados por la reforma es la creación de la DIGECOG. Entendemos que este paso marca el punto de inflexión en la modernización del estado ya que representa la posibilidad de evolucionar de la contabilidad presupuestaria a una contabilidad patrimonial con los consiguientes beneficios para la toma de decisiones en el marco de una gestión pública eficiente y transparente.

La existencia del órgano rector de Contabilidad Gubernamental representa la base para la implementación del SIGEF al constituirse en la instancia que tendrá a su cargo la administración del sistema desde el punto de vista funcional como informático.

### **Desarrollo de capacidades técnicas a través de la capacitación y entrenamiento.**

El proceso de reforma de la gestión financiera del Estado demanda la participación de una gran cantidad de funcionarios de las entidades que están involucrados en la gestión pública. Para que esa participación sea realizada con convencimiento y capacidad ha sido necesario realizar acciones de entrenamiento y adiestramiento en las nuevas metodologías que se diseñaron, de tal manera que se ha logrado capacitar, entrenar y concienciar a más de 1,000 funcionarios durante los años 2002 y 2003.

El proceso presupuestario se encuentra con un grado de avance que puede sintetizarse en los puntos siguientes:

- Existe un clasificador presupuestario implementado con las más recientes actualizaciones realizadas por el Fondo Monetario Internacional y el Sistema de Cuentas Nacionales.
- La formulación de los presupuestos se ajusta en gran medida a las características técnicas del presupuesto por programas, faltando aún su total comprensión y consolidación para lograr un producto acabado del cual puedan sentirse orgullosos las autoridades y los funcionarios públicos.
- El presupuesto preliminar, como mecanismo para definir la política presupuestaria y fijar los indicadores de gestión, ha iniciado su despegue y se espera que durante las próximas gestiones se haga un perfeccionamiento de dicha técnica hasta lograr establecerlo definitivamente.
- La programación de la ejecución ha comenzado a aplicarse a la totalidad de las entidades del Administración Central a partir del presupuesto de la gestión 2003 y está permitiendo corregir algunas carencias y deficiencias en la determinación de los niveles de financiamiento y ejecución de programas presupuestarios.

Los registros de la ejecución están medianamente automatizados y el registro único y la integración de los módulos son alternativas válidas para mejorar la eficiencia en la gestión del gasto público.

### **c) Fortalecimiento institucional para la política social.**

#### **Creación y fortalecimiento del Gabinete Social:**

La creación del Gabinete Social mediante el Decreto 466-01 significó por una parte la base institucional de coordinación del programa de Reforma del Sector Social y el primer paso de

avance en el camino hacia una nueva institucionalidad para el desarrollo de la Política Social en la República Dominicana. Esta instancia fue concebida también con dos importantes espacios de articulación, la Comisión de Seguimiento de la Política Social, responsable de la articulación de la Política Social con la Política Económica y del apoyo intersectorial para la implementación de la Reforma del Sector Social. De igual manera el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, establecido también por el Decreto 466-01 con el objetivo de vincular la institucionalidad de la sociedad civil organizada al desarrollo de la Política Social y la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

Originalmente el Gabinete Social fue concebido con una instancia de apoyo técnico y operativo designándose esta función a ONPLAN con el apoyo de la Unidad de Seguimiento de la Política Social, USPS. Es importante reconocer que este apoyo no logro articularse de manera efectiva frente a una instancia muy amplia, de carácter deliberativo y coordinador y con grandes responsabilidades. Cabe señalar algunas de las acciones más urgentes de atender por el Gabinete Social en el marco del presente programa. El ordenamiento en una primera etapa del sector de asistencia social, lo que implicó un primer diagnóstico institucional, para identificar las instituciones y o programas que lo conformaban. Este Sector precisamente se ha caracterizado por ser muy disperso y con independencia y autonomía de sus funciones y su financiamiento provino históricamente de la cuenta 1401 de la Presidencia de la República, la que fuera eliminada en el marco de este programa. A ello se sumaba la necesidad de fortalecer el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, como una instancia representativa de los diferentes colectivos de la Sociedad Civil organizada, autónoma e independiente. Un mecanismo capaz de dinamizar participación, dialogo conjunto, apoyo mutuo, seguimiento a la ERP y la Política Social desde la Sociedad Civil organizada y contribuir en el fortalecimiento de la transparencia. Proceso este que se dificultaba por la marcada desconfianza de los actores y la ausencia de un referente concreto en el país sobre una experiencia como ésta.

El Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, CCSC, constituido por 32 colectivos de organizaciones no gubernamentales se ha fortalecido como una instancia autónoma, pluralista y con una participación progresivamente determinante para articular y comprometer al sector privado productivo y la sociedad civil organizada en la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el desarrollo de la Política Social. En la actualidad el Consejo está monitoreando el cumplimiento de la metas del Préstamo de ajuste para enfrentar la crisis social financiado por el Banco Mundial.

Este componente del Préstamo de Apoyo a la reforma del Sector Social también permitió la consolidación de la Red Social de Organizaciones Comunitarias, una organización autónoma y pluralista, la cual se gesta en el marco de la Consulta Social para la Estrategia de Reducción de la Pobreza realizada en el año 2002 para garantizar un espacio de relacionamiento y coherencia de la Política Social y la Estrategia de Reducción de la Pobreza con las propias comunidades. Esta red tiene 27 coordinaciones Provinciales y más de diez mil organizaciones comunitarias en todo el país.

De igual manera se desarrollo la Estrategia de Reducción de la Pobreza incorporando una consulta Social con todos los actores representativos de las diferentes fuerzas del país, exigía un trabajo técnico y político muy sólido para convocar y lograr participación de los partidos políticos, la empresa privada, las organizaciones comunitarias, las ONG, los colectivos de mujeres, jóvenes y campesinos, los centros de estudio, la Cámara de Diputados y el Senado de la República. Complementariamente el Gabinete Social cumplió la función de monitorear todas las

condicionalidades del Préstamo de Apoyo a la Reforma del Sector Social y de asegurar el cumplimiento de los mismos, convocando las reuniones del Plenario y aprobando las requeridas para las diferentes condicionalidades.

Frente a demandas tan concretas y con grandes dificultades de operacionalizarlas sin un mecanismo institucional y de apoyo técnico, precisamente cuando se inició el proceso para el segundo desembolso del préstamo, en Julio del 2002 la Presidencia de la Republica establece por decreto Ejecutivo la Presidencia de la Junta Directiva del Gabinete Social, designando en ese cargo a la Sra. Alba María Cabral de Peña-Gómez, quien se mantuvo en el mismo hasta Marzo del 2004.

La Presidencia de la Junta Directiva del Gabinete Social se constituyó entonces en una instancia mas representativa y con capacidad de convocatoria, además de que desde su nacimiento se concibió con carácter transitorio, ya que el surgimiento de una nueva institucionalidad para la Protección Social, implicara la eliminación tanto de instituciones y o programas de carácter asistencial, como la descentralización de funciones que hoy se mantienen en el gobierno central y que debieran desarrollarse a nivel de los ayuntamientos, así como la consolidación de algunas instituciones que se complementan y que podrían pasar a formar parte del Sistema de Protección Social de la Republica Dominicana con todas las vertientes relativas al bienestar, la igualdad, la equidad y la inclusión.

Esta Presidencia de la Junta Directiva dispuso originalmente de la creación de una Unidad Ejecutiva responsable de la coordinación del Sector de Asistencia Social y con un grupo asesor formado por cinco especialistas de alta calificación en este campo, estableció una Oficina Técnica de Seguimiento de la Política Social, (OTS) responsable del proceso de reestructuración del Sector de Asistencia Social, (decreto 623-03) el relacionamiento con el sector privado, la sociedad civil organizada, y las organizaciones comunitarias, así como de la coordinación con el Secretariado Técnico de la Presidencia para el cumplimiento de las condicionalidades de los préstamos internacionales para apoyar la Reforma del Sector Social y la coordinación con la Oficina Nacional de Planificación, ONAPLAN, para la implementación de los instrumentos de Monitoreo y Evaluación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el cumplimiento del decreto 566-03. La OTS, al igual que las demás instancias de la Junta Directiva tiene carácter transitorio mientras se consolida una nueva institucionalidad para la Protección Social en el país, proceso que se prevé para la finalización del Programa de Apoyo a la Sostenibilidad de las Reformas Sociales, (Presupuesto de 2005).

A partir del presupuesto del 2004 mediante la elaboración del Presupuesto por Programas se estableció el Programa de Protección Social, cumpliendo así con la primera etapa del decreto 623-03 sobre el reordenamiento del sector de asistencia social, se encuentra en proceso de conclusión la segunda etapa del referido decreto que esta dirigido a la eliminación, de las instituciones y o programas que hayan sido creados mediante decreto ejecutivo y a la elaboración de una propuesta de ley para la eliminación y o descentralización de aquellas instituciones y o programas asistenciales que han sido creados mediante ley de la Republica. De igual manera a la preparación de una propuesta de ley ampliamente consultada con los diferentes actores para el establecimiento de una nueva institucionalidad que de conformidad con la dinámica que ha venido experimentando este proceso pareciera que debe orientarse hacia la conformación de una Red de Protección Social. Sobre el particular existen interesantes experiencias muy contemporáneas en países como México, Colombia y Chile.

Los logros mas importantes del Gabinete Social en el marco del Programa de Reforma del Sector Social están contenidos en el Decreto 566-03 de Julio de 2003 para la puesta en Ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el Decreto 623-03 de julio del 2003 en el cual el Gobierno Dominicano asume la responsabilidad de reestructurar el Sector de Asistencia Social y dejar planteada la creación de una nueva institucionalidad para este sector, en un año a partir de la promulgación del referido decreto.

De igual manera es importante rescatar el esfuerzo que se ha desarrollado conjuntamente con el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil para valorar y validar alguna experiencias desarrolladas en el ámbito de las transferencias a los pobres, concretamente el Programa de la Tarjeta Educativa, el Programa de Desayuno Escolar, el subsidio de la Seguridad Social , la transferencia de títulos de propiedad del predio habitacional a familias que tienen mas de diez anos de vivir en ellas y los mercados de productos populares de INESPRES. Sin duda estos referentes empíricos debidamente analizados y sistematizados por Organizaciones No Gubernamentales especializadas, aportaran elementos importantes que servirán de insumo para las políticas de transferencias y subsidios a los más pobres.

### **La estrategia para la reducción de la pobreza**

La Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza fue formulada por el Gabinete Social y la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) en junio del 2003 y oficializada mediante el Decreto 566 del 16 de junio del 2003. Su formulación fue precedida de un amplio proceso de consulta, que involucró a los diferentes sectores y actores de la sociedad dominicana tanto a nivel local como nacional.

La consulta social fue realizada con el objetivo de informar y recoger opiniones y sugerencias, para formular una versión consensuada de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. La misma se celebró entre octubre del 2002 y enero del 2003 y en ella participaron 1,346 organizaciones comunitarias de base (OCB), 3,319 lideres comunitarios (36.4% de sexo femenino), 483 representantes del gobierno y 40 entidades de carácter nacional, entre los que se encuentran los partidos políticos, las iglesias, universidades, empresariado, sindicatos, asociaciones de profesionales, entre otras.

La consulta se desarrolló en dos grandes escenarios: Un escenario donde participaron las organizaciones comunitarias de base y un escenario donde participaron las instituciones de carácter nacional.

En los escenarios con las organizaciones comunitarias de base se realizaron 32 talleres provinciales, en el municipio más pobre de cada provincia, con la participación de representantes de las principales Organizaciones Comunitarias de Base (OCB) de los municipios y distritos municipales de dicha provincia.

En el ámbito nacional se estableció contacto con los principales dirigentes de las entidades convocadas para explicarles el objetivo de la consulta se les hizo entrega del documento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y los documentos de Política Social y se estableció una fecha para recibir sus aportes al proceso. Además se realizaron reuniones y/o talleres en que se expusieron la Estrategia y los objetivos de la consulta enfatizando la importancia para el proceso

de las sugerencias y recomendaciones, las cuales coadyuvaran a elaborar una Estrategia de Reducción de la Pobreza ampliamente consultada.

Para dar seguimiento a los resultados de la consulta social quedó conformada una Red de Organizaciones Sociales Comunitarias que ha venido fortaleciéndose institucionalmente con el apoyo técnico y financiero del Gabinete Social y que constituye un espacio de gran importancia para darle sostenibilidad a los esfuerzos que se realizaron con la consulta en un ambiente plural, autónomo y transparente.

La Estrategia consensuada mediante de la consulta social es un compromiso del país que contiene los lineamientos de la política de *Reducción de la Pobreza* compromiso que debe ejecutar el Gobierno Dominicano en el de corto, mediano y largo plazo para reducir la pobreza extrema a la mitad en el 2015 y de esta forma cumplir con los compromisos asumidos con la población dominicana y con los acuerdos firmados en la *Cumbre del Milenio*, que se celebró en New York en diciembre del 2000.

En la estrategia se define los sectores básicos donde se incrementarán los esfuerzos como son: *Educación, Salud, Vivienda, Infraestructura Básica, Seguridad Social, Alimentación, y Generación de Empleos e Ingresos* y se presenta el plan de acción y las fuentes de financiamientos que se consideran necesarios para su implementación. El plan lo integran un conjunto de objetivos y metas, así como programas y proyectos que se inician en el 2005 con metas a largo plazo establecidas al 2015 y de medio termino al 2004 y al 2007. En el corto plazo se contempla acciones orientadas a la instrumentación técnica de la Estrategia, para lo cual se implementará en el 2003 un sistema de Seguimiento y Evaluación, mecanismos para el aumento de la eficiencia en la implementación del gasto social, así como un Sistema de Selección de los Beneficiarios de los programas sociales del Gobierno, el cual esta en proceso de diseño en los momentos actuales.

En cuanto al Decreto 566-03 que oficializa la Estrategia dispone que la Oficina Nacional de Presupuesto y la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN), verifiquen que los presupuestos anuales de las entidades sectoriales correspondientes al Gabinete Social se ajusten a los objetivos y metas establecidas en la Estrategia. Por otro lado, este Decreto oficializa la instauración y funcionamiento de la Unidad de Seguimiento a la Política Social en la ONAPLAN, para garantizar la evaluación y seguimiento de la Estrategia y a proceder al reordenamiento gradual del sector de Asistencia Social.

Para la sostenibilidad en la implementación de la Estrategia se establecen supuestos de que el Producto Interno Bruto (PIB) debe aumentar con una tasa de crecimiento promedio anual de 4% durante los próximos 15 años e incrementarse el gasto público social hasta alcanzar una cifra del 20% del PIB en el 2015. Por otro lado se pretende someter la Estrategia de Reducción de la Pobreza al Congreso de la República para su aprobación, de modo tal que comprometa a los próximos 3 gobiernos con su implementación.

CLAUSULA 4.07 Que se hayan aprobado por el Poder Ejecutivo los instrumentos y procedimientos para la focalización del gasto social, de conformidad con los términos previamente acordados entre el Prestatario y el Banco.

Los instrumentos y procedimientos han sido aprobados por el Poder Ejecutivo, mediante la emisión del Decreto 566-03 que oficializó la Estrategia. Es así como el gobierno plantea la focalización del gasto social prioritario se ejecuta a través del presupuesto por programas, el cual permite seleccionar las intervenciones mas costos-efectivas y aquellas que puedan ser focalizadas geográficamente o para las que pueda darse auto-selección.

La focalización geográfica en la Republica Dominicana se basa en el mapa de pobreza elaborado por ONAPLAN, la cual se encuentra en estos momentos en la actualización de las bases de datos con las que se actualiza el Mapa de Pobreza, para poder vincular la asignación de recursos presupuestarios prioritarios a nivel de los municipios más pobres. Ya existe una propuesta preliminar, elaborada en base a la Encuesta de ENDESA y se esta en un proceso de confirmación de los datos con los datos del censo Nacional de Población y Vivienda.

Complementariamente se hace necesario dejar establecido que dada la crisis económica que vive el país se requiere hacer un ajuste de la Estrategia de Reducción de la Pobreza para validarla tanto cualitativa como cuantitativamente. Por otra parte se entiende indispensable que se produzca una complementación entre los prestamos de emergencia que fueron tramitados ante el BID y el Banco Mundial para enfrentar la crisis social y apoyar la sostenibilidad de las reformas sociales, conjuntamente con el Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo, para efectivizar los recursos técnicos y económicos disponibles, a los efectos de que ONAPLAN pueda impulsar el sistema de información social, el sistema de focalización y el sistema de monitoreo y evaluación de la ERP, potenciando de esta forma el desarrollo del Presupuesto por Programas a partir de información valida y con capacidad de seguimiento y apoyo para el fortalecimiento institucional que se requiere para avanzar en estos procesos.

#### **d) Reformas del sector educación.**

Las Reformas efectuadas en el marco del Programa de Apoyo a la Reforma Institucional del Sector Social, para el Sector Educación fueron las siguientes:

- Aprobación y puesta en marcha de nuevos procesos de gestión y manejo de los recursos humanos y de la nomina.
- La aprobación de un Estatuto Docente.
- La puesta en marcha de procesos de descentralización hacia las Juntas de Centros.
- La puesta en marcha de un nuevo sistema de formulación y ejecución presupuestaria.

El objetivo de política establecido en el programa para los dos primeros aspectos consistía en la adopción de un régimen laboral para los docentes que modernizara la gestión de los recursos humanos del sector educativo, mediante una regulación de un Estatuto Docente que permitiera un pacto social entre la Asociación Dominicana de Profesores y la SEE. Ello debía desembocar, y a la vez, basarse en:

- La regulación de la situación laboral de los docentes en cuanto a inconsistencia en los registros de la historia laboral, de sus expedientes o archivos personales y de su status salarial en la nomina de la SEE.
- La corrección de irregularidades en la contratación administración y ejercicio de la docencia

- Los concursos de ingreso y promoción y
- El establecimiento de la estructura de los cargos y categorías.
- La aplicación de un programa sistemático pudo obtener un conjunto de resultados que culminaron con una administración de los recursos humanos normalizada, modernizada y sistematizada sobre la base de instrumentos para el control y seguimiento del comportamiento, el rendimiento y la historia laboral de los docentes, con una regulación de la estructura social y un mecanismo de ingreso y salida del sistema de manera ordenada. La SEE ha implantado la operatividad del sistema en todas sus regionales, ha hecho un censo de recursos humanos, una auditoria de consolidación de bases de datos, un manual de administración de recursos humanos, un nuevo sistema de nomina y aprobado su Estatuto Docente.

#### **Adopción de un régimen laboral para los docentes y modernización de la gestión de los recursos humanos del sector educativo**

Este Proceso consideró un conjunto de metas de cumplimiento que fueron monitoreadas mediante el Préstamo 1333/OC-DR y que permitieron el cumplimiento de los objetivos ulteriores de política. Esos resultados esperados fueron establecidos en las tres fases de cumplimientos de condiciones para desembolsos del BID y se cumplieron con eficiencia, en el marco de un plan global de cambios en la gestión de recursos humanos desarrollado por la SEE. Esos elementos fueron:

- 1) Realización del censo de recursos humanos y cruce con otras bases de datos para “sincerizar la nomina “y obtener un nivel elevado de confianza en los registros de personal.
- 2) Consolidación de remuneraciones de múltiples incentivos en tres tipos básicos: años en servicio, titulaciones y desempeño. Además, se supero la multiplicidad de categorías de sueldos en los maestros del nivel básico o del secundario en solo dos rangos o bases salariales, evitando la discrecionalidad en las asignaciones no justificadas.
- 3) Nueva nómina y codificación: se paso de un modelo de tarjetas a un código asociado a las cédulas de identidad personal, que permite un criterio de búsqueda automatizado y evitar la duplicidad de función o asignaciones falsas. Además, facilita las consultas interactivas vía Internet y el acceso desconcentrado en los Distritos Escolares de la base de datos para el ingreso de documentos que permiten la creación de un registro de elegibles.
- 4) Reubicaciones: se realizaron alrededor de 20 mil reubicaciones que significaron un reforzamiento de la eficacia; más de 98 mil correcciones de datos personales y la desaparición de la llamada disposición 5-92, que tenia fuera de servicio alrededor de 5 mil personas en proceso de jubilación cobrando su sueldo completo, sin trabajar.
- 5) Los informes de auditoria de la nomina docente y la verificación de la operatividad del sistema en por lo menos 7 regionales fueron instrumentos requeridos como condición para desembolsos del préstamo 1333 -OC-DR, que fueron atendidos oportunamente, revelando la profundidad de la reforma, cuya magnitud abarco todas las regionales, superando ampliamente las expectativas creadas.

- 6) En cuanto al Estatuto Docente, este reglamento fue dictado por el presidente Hipólito Mejía, mediante “Decreto 639-03 y modificado por Decreto 728-03, publicados en la gaceta oficial No. 10224 del 7 de agosto del 2003. Este reglamento fue el resultado de un proceso de consenso entre la SEE y la ADP, con apoyo de consultores del BID que elaboraron junto a técnicos de la SEE documentos de trabajo y cooperaron en la depuración de la nomina docente y la creación de una base de datos confiable. El Estatuto exige la reglamentación más detallada de otros procesos que mejoran y regulan la relación laboral entre la SEE y los Docentes, por lo cual se emitieron las Ordenes Departamentales concernientes a:

- El sistema de incentivos para los docentes;
- El mecanismo de concursos de ingreso y promoción;
- El establecimiento de estructura de cargos y categorías.
- El reglamento del Tribunal de la Carrera Docente.

Estos fueron incorporados como ordenes efectivas mediante las OD-16-17 y 18 del 2003.

### **El proceso de Descentralización hacia las Juntas de Centro:**

La transferencia de recursos financieros a las Juntas descentralizadas obtenido como resultado de las condicionalidades del proyecto de préstamo supero las expectativas inicialmente esperadas. La SEE traspaso fondos a 70 Juntas de Centro en un modelo de pilotaje destinado a obtener experiencias sobre las bases de impulsar un proceso de descentralización de la gestión escolar concebido en el marco de la Ley 66/97 de Educación.

La realización posterior de una auditoria de la Contraloría General de la Republica sobre el uso de los fondos y el programa de correcciones que a partir de ese documento realizo la SEE han permitido crear las bases para profundizar la operatividad del programa. El reforzamiento de la capacitación directa a las Juntas de Centro y el mejoramiento de los manuales y procedimientos elaborados por la Dirección de Descentralización de la SEE, con apoyo de consultores contratados con recursos del préstamo para el Mejoramiento de la Educación Media BID-1289-OC/RD, han contribuido a ampliar las base de acción de este programa.

### **Sistema de programación financiera de la ejecución para SEE y cumplimiento por parte de ONAPRES de la ejecución presupuestal**

El logro de ese objetivo constituyo un hito importante del proceso de Reforma Financiera del Gobierno Central impulsado en el marco de la matriz de condicionalidades del préstamo BID-1333 OC/DR. Constituyo un instrumento facilitador del proceso de reforma financiera al interior de la SEE, que en adición a las metas consignadas en este programa implanto un Sistema financiero Integrado y un software - “Finanzas 2000”-, que a su vez genero un producto de “Transparencia” para la puesta en Internet, en tiempo real de todos los procesos financieros de la SEE.

Los resultados obtenidos en el 2002 fueron comprobados por los auditores contratados por el BID al realizar la SEE su programación trimestral y su ejecución correctamente. En el 2003 se



preparo un presupuesto por programas y resultados y se alcanzaron las metas financieras del 90 y 92% de cumplimiento de las asignaciones en los años consignados.

El nuevo sistema ha permitido además facilitar los procesos de desembolso, registro y aplicación de los fondos, identificando las actividades programáticas y comprometiendo su ejecución.

#### **e) Reformas del sector salud.**

Las principales reformas ejecutadas en el Sector Salud fueron.

1. La reglamentación de varios aspectos de la Ley General de Salud 42-01
2. La ejecución y evaluación de la aplicación de un sistema de convenios de gestión en seis hospitales públicos.
3. La puesta en marcha de un nuevo sistema de Formulación y Ejecución presupuestaria.

#### **Reglamentación de la Ley General de Salud**

Los aspectos de la Ley General de Salud que se reglamentaron incluyen:

- La organización del sistema nacional de salud;
- La separación de funciones de regulación, financiación, y provisión de servicios;
- La constitución y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud (CNS);
- El empleo de convenios de gestión para asignar recursos a las entidades proveedoras de servicios públicos de salud;
- La contratación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que prestan servicios de salud.

Cada uno de los reglamentos señalados fue aprobado mediante decreto y publicado oficialmente, verificándose su cumplimiento. Estos primeros resultados constituyen instrumentos normativos que favorecen fundamentalmente el desarrollo institucional y organizacional del Sistema Nacional de Salud que diseña la Ley General de Salud, estructurando la instancia de dirección y conducción del proceso que es el Consejo.

El mayor aporte logrado en el corto plazo para el sector salud, fue la aprobación del reglamento de Separación de Funciones, por sus implicaciones en el aspecto normativo de la reorganización de la SESPAS en su nuevo rol de Rector del Sistema y Proveedor de Servicios de Salud Colectiva. En la actualidad se inició el proceso de Separación de Funciones que implica una desconcentración a los niveles provinciales de actividades y tareas que se realizaban desde el nivel central, para lo que se aprobó una primera resolución del organigrama funcional de SESPAS y se encuentra en la etapa final de revisión, la resolución definitiva del organigrama estructural para el desempeño de esas funciones.

La aprobación de los reglamentos para el empleo de convenios de gestión en la asignación de recursos a las entidades proveedoras de servicios públicos de salud y la contratación de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil que prestan servicios de salud, no han tenido el mismo impacto en el corto plazo sobre la reorganización de la Provisión de Servicios de

Salud de Atención a las Personas, que es la parte que realmente se separa de la SESPAS, debido a que el desarrollo del aseguramiento y la seguridad social en salud, no han ido al ritmo de la creación y funcionamiento de los nuevos organismos de financiamiento, fiscalización y control que crea la Ley de Seguridad Social, como son. La Tesorería, la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, el Seguro Nacional de Salud y la Dirección de Información de los Afiliados.

No obstante, para garantizar en la transición la separación de funciones de financiamiento y producción de servicios de salud que contempla la LGS, se creo en la SESPAS dentro de las reformas del programa, una función especializada de la SESPAS para adquirir servicios de salud a través de la creación y puesta en marcha de la Unidad de Contratación de Servicios y la asignación de recursos a los hospitales públicos a través de un sistema de presupuesto por resultados, mediado por convenios de gestión.

### **Ejecución y evaluación de la aplicación de un sistema de convenios de gestión en seis hospitales públicos.**

A pesar de que esta reforma se introduce para empujar una iniciativa sectorial que se encontraba en su etapa final, específicamente, se pretendía el fortalecimiento institucional y de gestión de unos seis (6) hospitales modelos como piloto parecería que esos objetivos no se lograron. Es evidente, que si alguna razón hay que buscar, la encontraremos en la poca capacidad gerencial de los recursos humanos y en el débil desarrollo institucional logrado en esos centros de atención, situación que se agrava en la medida que el establecimiento es de menor nivel y tamaño. De ahí que el reglamento de Organización de la Provisión de los Servicios de Salud de Atención a las Personas, establece redes regionales, para garantizar la una estructura de gestión adecuada y una cartera de servicios que oferte un plan familiar de salud integrado.

Los mecanismos de monitoreo, supervisión y control son muy débiles aun en las nuevas instituciones que conforman el Sistema de Salud y de Seguridad Social, por lo que a pesar de que a través de estas iniciativas se sentaron las bases para la transformación del Sistema de Salud y de Seguridad Social, aún quedan varios retos por vencer.

### **Puesta en marcha de un nuevo sistema de Formulación y Ejecución presupuestaria**

Hay que destacar el logro de este objetivo, como el mas importante dentro del proceso de reforma del sector salud, pues constituye el instrumento facilitador de la puesta en marcha de varios procesos que complementan la Separación de Funciones y el sistema de financiamiento de la salud en el nuevo Sistema de salud y Seguridad Social.

Desde el año 2000 se había estado trabajando en establecer una nueva metodología de formulación del presupuesto por programas, sin embargo, la ejecución presupuestaria de la SESPAS se realizaba de forma tradicional, sin observar el cumplimiento de las asignaciones de recursos a las actividades ligadas a productos y resultados específicos. Es la programación financiera de la ejecución, que introduce ese ordenamiento en la asignación y un cierto nivel de nacionalización en la ejecución de los programas.

El proceso de implantación del sistema de programación financiera de la ejecución y la formulación de presupuestos por programas no solamente fue altamente satisfactorio en la SESPAS, sino que fue extendido a todo el nivel central del Poder Ejecutivo, con excepción de la

Secretaría Administrativa de la Presidencia, impulsando de forma acelerada el programa de reforma de la Administración Financiera Integrada, que tiene a su cargo la Secretaría de Finanzas.

Para la SESPAS constituyó este producto un salto significativo en el ordenamiento de las funciones del Sistema y el conocimiento real de la disponibilidad de recursos para su financiamiento. Es a partir del año 2003 que se hace posible separar los fondos disponibles para los servicios de salud de atención a las personas, que eventualmente serán transferidos a la Tesorería de la Seguridad Social. Pero también nos permite conocer cuál será el nivel de financiamiento que dispondrá la SESPAS en su nuevo rol de Rector del Sector y de proveedor de Servicios de Salud Colectiva.

Históricamente los presupuestos han estado inclinados en su ejecución a financiar los programas de atención a las personas, en particular la rehabilitación, descuidando las acciones de prevención y promoción de salud. En el nuevo sistema, es posible identificar actividades programáticas y comprometer su ejecución.

#### **f) Reformas del sector de asistencia social**

La reestructuración del Sector de Asistencia Social constituye una de las áreas de logro significativo en el presente proyecto. Por una parte se desarrolló un diagnóstico de las instituciones y programas del Sector de Asistencia Social en las que el Gobierno invierte importantes cantidades de recursos económicos. Para este esfuerzo el Gabinete contó con apoyo del Programa de Reforma y Modernización del Poder Ejecutivo. Este diagnóstico fue realizado por una empresa de consultoría externa, lo que permitió evidenciar por primera vez elementos de carácter crítico para iniciar un proceso de reestructuración del sector con mayor información y objetividad. A partir de esta acción se comienza un proceso de gerencia participativa incluyente, para generar condiciones de menor resistencia a la transformación que se está gestando en el Sector de Asistencia Social. El trabajo de un año en este campo condujo a la aprobación del decreto 623-03 que instruye la reestructuración del sector en dos etapas. La primera cumplida ya a la fecha de realización de este informe, que está dirigida a la elaboración del presupuesto por programas para el año 2004 de todas las instituciones del Sector de Asistencia Social y su articulación en un solo programa presupuestario.

La segunda que se encuentra en su etapa de desarrollo y que consiste en la elaboración de una propuesta para la creación de la institucionalidad para el Sector de Asistencia Social, la cual de conformidad con el decreto 623 -03 debe ser entregada a la Presidencia de la República a finales del mes de julio del 2004.

Complementariamente y con el fin de disponer de la mayor información posible sobre el gasto que realiza el gobierno en acciones, programas, proyectos e instituciones del Sector de Asistencia Social se ha desarrollado conjuntamente con el STP un estudio de 432 Organizaciones No Gubernamentales que son financiadas por el Gobierno Dominicano con recursos anuales superiores a los trescientos mil pesos y está prevista la realización del estudio complementario de sesenta y cinco programas gubernamentales de asistencia social.

La Oficina Técnica de Seguimiento del Ambiente Social, OTS, ha realizado un programa de apoyo para el cumplimiento de las condicionalidades de los Prestamos de Emergencia del BID y el Banco Mundial, de forma tal que se reproduzca una relación sinérgica entre los logros del

Préstamo de Apoyo a la Reforma del Sector Social, (133OC/DR) y estas dos nuevas operaciones que se encuentran en proceso de ejecución. Para tal efecto el Secretariado Técnico de la Presidencia ha realizado un esfuerzo especial en apoyo al fortalecimiento de la OTS del Gabinete Social, para lo cual se cuenta con respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

**5. Pregunta piloto No.1** ¿Se observan inequidades en el acceso a los beneficios del proyecto por parte de subgrupos dentro de la población objetivo por razón de género, localización, origen étnico, sector rural/ urbano, nivel de ingreso u otras razones? Si esto es así, ¿a qué se deben?

El Proyecto no previó la perspectiva de inclusión y equidad de subgrupos excluidos por su condición de género, juventud, u origen étnico. Tampoco hizo énfasis en la necesidad de objetivar el tema de la pobreza rural.

Como consecuencia durante la Consulta social se desarrolló una consulta especial sobre perspectiva de Género y otra sobre juventud. El decreto 566-03 recoge explícitamente la necesidad de realizar un trabajo complementario relativo al tema de pobreza rural, la cual no fue atendida durante el proyecto, además de que para el caso de la República Dominicana adquiere una singular importancia por el hecho de que las áreas de los bateyes y la zona fronteriza con Haití experimenta indicios muy altos de pobreza. La pobreza rural es la pobreza más dura y frente a la globalización de las economías muchos de las áreas de generación de ingresos tradicionales están siendo desplazados, por lo que se requiere el desarrollo de nuevos nichos de mercados alternativos. A ello se suma que los desastres provocados por factores climatológicos y el uso de las tierras protegidas de los ríos por los más pobres, demandan una estrategia especial para los territorios rurales y rururbanos. Esto es determinante para abrir nuevos polos de desarrollo en otras áreas del país que además contribuirán a frenar la emigración que está haciendo insostenibles la capital y Santiago particularmente.

Cambios institucionales, fiscales y de política apoyados por este proyecto se han dirigido a reducir la poca transparencia e ineficiencia existentes en la asignación del gasto social. Se espera que como parte de los efectos esperados de estos cambios, se ayude a revertir también la iniquidad en el acceso a bienes y servicios públicos; parte importante de la política social y de la estrategia de reducción de la pobreza en República Dominicana.

Se espera que las reformas aquí descritas tengan entre uno de sus efectos de mediano y largo plazo la disminución de la iniquidad en el acceso a los beneficios de la política social ya sea por razones de género, localización, origen étnico, sector rural/urbano, y nivel de ingreso entre otros.

En el corto plazo, se detectó la necesidad de actualizar el registro civil de un grupo significativo de mujeres y niños de origen haitiano (aproximadamente 0.5 millón) cuya carencia de cédula representa una barrera a los bienes y servicios provistos por el sector social en las áreas de educación, salud y protección social. En consecuencia, La SEE y el Consejo Nacional de la Seguridad Social, (ambos miembros del Gabinete Social, se encuentra desarrollando los mecanismos que permitan la inscripción de este grupo a fin de aumentar el impacto de la política social y de la estrategia de reducción de la pobreza en este grupo vulnerable.

**3.1.2.6. Pregunta piloto No.2** – ¿Se produjo algún tipo de efecto adverso causado sin intención por este proyecto en la población y/o en el medio ambiente? Si esto es así, ¿qué medidas se han tomado?

No.

**3.1.2.7. Pregunta piloto No.3** –Seguramente los resultados del proyecto han contribuido al logro, o bien de las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial o nacional vigente del país prestatario, o bien a los indicadores de la actual Estrategia de País del Banco. Si esto es así, especifique a qué meta o indicador de resultados está contribuyendo el proyecto y explique de qué manera y en qué medida lo hace.

En lo que concierne a la estrategia de desarrollo nacional del país, es importante rescatar que el motivo fundamental de los avances obtenidos en la reforma del sector social se sustentan por una parte, en una decisión contundente del Gobierno Dominicano por enfrentar los problemas de las grandes mayorías, que son los pobres . Entendiendo que el proceso de disminución real de la pobreza significa enfrentar de manera efectiva, eficaz y transparente las demandas inmediatas y procurando al mismo tiempo los cambios estructurales que aseguren protección social sostenible en el tiempo. “El corto y el largo plazo deben comenzar en el mismo momento”.

Con el Programa se ha perseguido abrir una brecha para la erradicación de la pobreza buscando alcanzar una visión integradora del problema; contemporizar y modernizar el Estado , focalizar de manera progresiva el gasto; y a la vez promover los procesos de descentralización y de participación plural de actores públicos, privados y no gubernamentales. Un elemento muy importante ha sido la plena concientización de que las instituciones asistencialistas y clientelistas constituyen un gran rezago para atender efectivamente el problema y que por el contrario crean modelos mentales de dependencia e indignidad, que profundizan la pobreza misma. De igual manera es importante rescatar la dinámica desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo para encadenar el qué hacer de la mayoría de los préstamos que tiene en el país, propiciando a su vez la articulación de las diferentes iniciativas que se vienen desarrollando en el ámbito nacional y además favoreciendo la conjunción de esfuerzos en materia de política social, con otros organismos financieros internacionales, como lo fue el caso específico del préstamo de emergencia del Banco Mundial.

**3.1.2.8. Pregunta piloto No.4** – ¿Hubo cambios significativos en el contexto en que se implementó el proyecto y/o en las políticas sectoriales / nacionales y/o en las estrategias de desarrollo? Si fue así, explique cómo el proyecto fue adaptado para dar respuesta a esos cambios

Durante la última etapa de la implementación de este préstamo sobrevino en el país una crisis económica de origen financiero como consecuencia de la quiebra de algunos de los bancos más importantes del país. A ello le siguió un proceso de ajuste mediante acuerdo con el FMI, que el país está en proceso de instrumentar. Si bien esto no alteró el cumplimiento de las condiciones acordadas en el marco de este proyecto, sí vino a recalcar no sólo el impacto que tiene el contexto macroeconómico en la política social, sino el impacto directo que tienen las medidas de política económica en la viabilidad de la misma.

Siendo el presente Préstamo de Ajuste, o sea de libre disponibilidad prevalecen normalmente los intereses del sector económico. Esto limita grandemente la protección de gasto social que se ha comprometido y que obligatoriamente demanda de un esfuerzo especial para garantizar el respaldo financiero para tal fin.

Por ejemplo, la sostenibilidad de los avances en la reforma del sector educación logrados hasta ahora, dependerá de la voluntad de las autoridades de ONAPRES para cumplir las

programaciones presupuestarias de la SEE, otorgando la prioridad necesaria en el marco de la crisis fiscal y la escasez de disponibilidad de recursos presupuestales en el 2004.

Además de la voluntad política dependerá en gran medida de la sostenibilidad del presupuesto del año 2004, calculado a una tasa de 40 pesos/dólar. La asignación de recursos será el resultado de la aplicación de mecanismos técnicos para la operatividad de las transacciones, pero dependerá siempre de la discrecionalidad de las instancias decisorias para el establecimiento de prioridades presupuestales, altamente presionadas por los requerimientos del servicio de la deuda, los subsidios al gas licuado y la electricidad y las demandas urgentes de presiones políticas al gobierno central. Lo mismo será el caso de los avances alcanzados en el sector salud anteriormente descritos.

**3.1.2.9. Recálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR).** Si el proyecto incluyó ex ante un cálculo de la tasa de retorno esperada, ¿cuál fue la tasa de retorno esperada y cuál es la tasa de retorno real?

No aplica.

**3.1.2.10. Recálculo de otros indicadores de evaluación económica.** Si el proyecto incluyó ex ante otras estimaciones de evaluación económica (costo-efectividad, costo-eficiencia y costo-beneficio), ¿cuál fue el indicador esperado y cuál es el indicador real?

No aplica

**3.1.2.11. Calificación de la efectividad del proyecto en términos de sus objetivos de desarrollo (OD).**

Teniendo en cuenta los análisis realizados en las secciones 2.1.1. Y 2.1.2., califique la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo

☒ **Muy Efectivo (ME)**      ☐ **Efectivo (E)**      ☐ **Poco efectivo (PE)**      ☐ **Inefectivo (I)**

Calificación	Criterio
<b>Muy efectivo (ME)</b>	El proyecto: a) logró la totalidad de los efectos esperados e impactos presentes esperados, b) tiene una probabilidad muy alta de mantener el flujo de beneficios iniciados por el proyecto en la población objetivo, c) tiene una muy alta probabilidad de lograr efectos e impactos futuros
<b>Efectivo (E)</b>	El proyecto: a) logró la mayoría de los efectos esperados, b) es probable que mantenga el flujo de beneficios iniciados por el proyecto en la población objetivo, c) tiene una alta probabilidad de lograr efectos e impactos futuros
<b>Poco efectivo (PE)</b>	El proyecto: a) logró algunos de los efectos esperados, b) no es probable que mantenga el flujo de beneficios iniciados por el proyecto en la población objetivo, c) tiene una baja probabilidad de lograr efectos e impactos futuros.
<b>Inefectivo (I)</b>	El proyecto: a) no logró los efectos esperados, b) no podrá mantener el flujo de beneficios iniciados por el proyecto en la población objetivo, c) es improbable que logre efectos e impactos futuros.

**Explique su calificación:**

El proyecto ha tenido resultados muy satisfactorios. Como se ha indicado anteriormente, en lo que respecta al marco normativo, hoy en día el país cuenta con las reglas de juego necesarias para consolidar una política social y de reducción de la pobreza establecida por ley. En lo que respecta al fortalecimiento de la programación financiera y gestión presupuestal, se han puesto en marcha los mecanismos que posibilitan la transparencia en la administración del recurso público, promoviendo la eficiencia y eficacia en la gestión pública. En lo que respecta al fortalecimiento institucional para la política social, se han establecido las bases de la coordinación interinstitucional necesaria para la acción coordinada de las Secretarías de Estado responsables del diseño e implementación de la política social y de reducción de la pobreza. En lo que respecta al Sector Educación, no sólo se le ha respetado su nivel de gasto asignado haciendo posible la planeación de mediano plazo y más efectiva su gestión; sino que al interior del sector se han establecido las bases para la modernización del cuerpo docente, lo que tendrá un impacto significativo en la calidad de la enseñanza en el mediano plazo. En lo que respecta al Sector Salud, también en un hecho sin precedentes este sector ha contado con la totalidad de su presupuesto asignado durante los últimos años, y gracias a las normas establecidas y los cambios institucionales anteriormente descritos, ahora existen las condiciones para que a su vez, al interior del Sector Salud, sea posible la protección del gasto destinado a programas prioritarios de beneficio colectivo, revirtiendo la tendencia que suele favorecer la atención terciaria de beneficio individual. Finalmente, en el caso del sector de asistencia social se han establecido las bases para que, habiendo voluntad política, el país finalmente transite de un modelo asistencialista y clientelar al abordar el tema de sus grupos vulnerables, a un modelo de desarrollo en la democracia, en el que prevalezca el derecho ciudadano y la medición objetiva de la pobreza como criterios únicos de focalización de los recursos públicos sociales destinados a la reducción de la misma.

## 3.2 ANALISIS DE LA IMPLEMENTACION

### 3.2.1 Evaluabilidad del proyecto

**3.2.1.1. Bases para la evaluabilidad del proyecto:** Indique si el diseño del proyecto contó con los siguientes instrumentos necesarios para monitorear y evaluar el progreso en la implementación del proyecto y sus resultados y califique su calidad en una escala de 1 a 4:

1. Análisis de problemas	Baja ← 4	<input type="radio"/> N/A
2. Estrategia de intervención en respuesta al(los) problema(s) identificados	Baja ← 3	<input type="radio"/> N/A
3. Identificación de efectos ( <i>outcomes</i> ) e impactos esperados	Baja ← 4	<input type="radio"/> N/A
4. Identificación de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja ← 4	<input type="radio"/> N/A
5. Indicadores de efectos ( <i>outcomes</i> ) esperados	Baja ← 4	<input type="radio"/> N/A
6. Indicadores de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja ← 3	<input type="radio"/> N/A
7. Línea de base de efectos ( <i>outcomes</i> ) esperados	Baja ← 4	<input type="radio"/> N/A
8. Línea de base de productos ( <i>outputs</i> ) esperados	Baja ← 3	<input type="radio"/> N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Baja ← 3	<input type="radio"/> N/A
10. Definición de responsabilidades para la recolección de información	Baja ← 3	<input type="radio"/> N/A
11. Plan para la implementación del proyecto	Baja ← 4	<input type="radio"/> N/A
12. Plan de Adquisiciones	Baja ← 3	<input checked="" type="radio"/> N/A

### 3.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño.

### 3.2.1.3. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas).

### 3.2.1.4. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas alternativas).

(Ver sección 3.2.3. al 3.2.4.2)

**3.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto.** Indique si el Organismo Ejecutor realizó las siguientes acciones necesarias para monitorear y evaluar el progreso en la implementación del proyecto y sus resultados y califique su calidad en una escala de 1 a 4 :

1. Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)	Baja ← 4	<input type="radio"/> N/A
2. Recolección de información de línea de base de efectos	Baja ← 4	<input type="radio"/> N/A



3. Recolección de formación de línea de base de productos	Baja ←	4	<input type="radio"/> N/A
4. Recolección, análisis y reporte de información sobre actividades realizadas	Baja ←	4	<input type="radio"/> N/A
5. Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados	Baja ←	4	<input type="radio"/> N/A
6. Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional	Baja ←	4	<input type="radio"/> N/A

#### **3.2.1.6. Análisis de factores críticos para la evaluabilidad en la implementación.**

#### **3.2.1.7. Lecciones aprendidas sobre evaluabilidad durante la implementación del proyecto (medidas alternativas).**

#### **3.2.1.8. Lecciones aprendidas sobre evaluabilidad durante la implementación del proyecto (medidas adoptadas).**

La ausencia de un mapa de pobreza actualizado dificulta disponer de una línea de base que permita el seguimiento y evaluación del impacto de los cambios en la política social y de reducción de la pobreza en República Dominicana. Reconociendo esta debilidad, el proyecto contempló el diseño de un mecanismo de evaluación de la pobreza como parte importante de la definición de la estrategia de reducción de la pobreza.

No obstante cabe destacar que el presente PBL se abocó a cambios de tipo normativo, institucional y de política, mismos a los que se les pudo dar seguimiento – evaluando su cumplimiento- mediante la gestión oportuna del equipo técnico nacional representando a cada uno de los sectores involucrados.

En este último punto cabe destacar la importancia de la creación y operación de la Comisión de Coordinación Técnica del Préstamo, presidido por el Secretariado Técnico de la Presidencia y con el apoyo del Especialista Sectorial del BID, responsable del préstamo. Este mecanismo se convirtió en el verdadero mecanismo de monitoreo, retroalimentación e integración de los componentes del préstamo. Además de que permitió desarrollar capacidades nacionales con visión integral de la Política Social y de la Reforma del Sector Social, lo cual constituye una externalidad sumamente positiva para el país, además de que permitió desarrollar una modalidad de coordinación colegiada del préstamo y seguro que con influencias muy positivas en cada una de las instituciones con la visión multidimensional que requiere el desarrollo de la política social y de la Reforma del Sector. También un instrumento de desarrollo de capacidades nacionales tanto en la gerencia del programa como en el desarrollo de capacidades conceptuales y de coordinación interinstitucional.

#### **3.2.2. Factores que afectaron la ejecución del proyecto (según ISDP)**

El establecimiento inicial de una Unidad de Seguimiento de la Política Social, como instrumento de monitoreo, fiscalización e interlocutor del Programa y no como un mecanismo de articulación de esfuerzos de las diferentes unidades ejecutoras y un apoyo efectivo para el rol que juega en este caso el Secretariado Técnico, tuvo un impacto retardatario en los inicios del Programa.

## **.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto**

### **3.2.3.1. Identificación de factores negativos para obtener los productos.**

### **3.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos.**

### **3.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (outcomes).**

### **3.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (outcomes).**

## **3.2.4. Análisis de gestión y lecciones aprendidas**

### **3.2.4.1. Análisis de gestión.**

### **3.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos.**

**(Como se hizo anteriormente, las respuestas a las secciones 3.2.3 a 3.2.4.2 han sido dispuestas por componente de reforma transversal y sectorial).**

#### **a) Fortaleciendo del marco normativo**

#### **b) Fortalecimiento de la programación financiera y gestión presupuestal**

El programa de apoyo a la reforma del sector social y la incorporación de condiciones previas a los desembolsos ha contribuido favorablemente a la reforma de la administración financiera del Estado. En efecto, la aplicación de nuevos instrumentos en gestión presupuestaria tuvieron doble impacto; primero, facilitaron la identificación y seguimiento de los programas protegidos de salud y educación y, segundo, sentaron las bases de una reforma más profunda en el Gobierno Central.

Esta ventaja comparativa pudo ser posible en la medida que el Banco Interamericano de Desarrollo incorporó en el diseño del programa del sector social requerimientos adicionales para mejorar la gestión presupuestaria de forma que sea posible reducir la discrecionalidad en la programación y ejecución del presupuesto a la vez de mejorar la capacidad institucional para la formulación y seguimiento de la política social.

Una mejor ordenación del gasto e ingreso y la incorporación de nuevas alternativas de clasificación en el presupuesto evidencian el progreso alcanzado en la implantación de instrumentos que fomentan la transparente y la responsabilidad; al mismo tiempo, la identificación de programas específicos para las Secretarías de salud y educación ha permitido hacer un seguimiento más en términos de resultados, productos y recursos financieros; por otra parte, la introducción de la programación de la ejecución del presupuesto en las Secretarías de Salud y Educación como pruebas piloto ha servido para extrapolar dicha experiencia a todo el gobierno central con el consiguiente beneficio en la administración del presupuesto. Finalmente, el acompañamiento de las reformas instrumentales con la aplicación de herramientas informáticas, la introducción del concepto de base de datos única y la visión integrada de los subsistemas de administración financiera constituyen cambios estructurales que en el corto plazo se extenderá a todas las instituciones públicas mejorando su gestión.

Entre las lecciones aprendidas se pueden rescatar los siguientes elementos: la incorporación de cambios de orden transversal en reformas de otros sectores resulta una opción válida cuando el diseño del proyecto ha sido realizado con una visión de totalidad, es decir, se incorpora a la parte sustantiva la gestión financiera, esta situación es mas tangible en circunstancias en que la

modernización presupuestaria ha estado ausente de los planes de gobierno como ha sucedido en República Dominicana durante los últimos cuarenta años.

La reforma de la gestión financiera es posible cuando sus productos y resultados son oportunos, confiables y consistentes y los beneficios de su implementación pueden ser percibidos por los niveles directivos y operativos mejorando la calidad del gasto y el cumplimiento de los objetivos o fines del Estado. En estas circunstancias es factible obtener el apoyo de los niveles políticos a los cambios y transformaciones como ha sucedido en la experiencia que nos ha tocado vivir.

Los reforma debe ser introducida en forma progresiva teniendo especial cuidado en la selección del instrumento que iniciará el cambio, en el presente caso la elaboración del manual de clasificadores presupuestarios ha tenido un efecto multiplicador importante ya que su implementación ha permitido mejorar otras herramientas e instrumentos como los sistemas de proceso de información y la actualización y mejora de la infraestructura informática.

El liderazgo de los órganos rectores ha sido fundamental a la hora de decidir la aplicación de los cambios, la experiencia nos ha demostrado que cuando el órgano rector se identifica con el contenido y alcance de las nuevas propuestas el camino para la reforma se simplifica. Así por ejemplo, la Oficina Nacional de Presupuesto al decidir aplicar los clasificadores presupuestarios en el proceso presupuestario prácticamente dio lugar a profundizar la reforma y la incorporación de nuevas tecnologías informáticas.

También ha sido importante la contribución del grupo de trabajo de la contraparte nacional, especialmente la dirección nacional de proyecto que jugó un papel preponderante en el auspicio y aproximación a los niveles superiores de los órganos rectores para explicar las ventajas del cambio, al mismo tiempo corresponde mencionar que la injerencia política en esta circunstancia ha sido prácticamente nula de tal manera que la conducción nacional ha estado desvinculada de los efectos políticos que normalmente existen estos casos.

Corresponde destacar el apoyo de los niveles políticos para el logro de resultados en ambas etapas; sin ese apoyo no habría sido posible lograr los resultados que veremos a continuación. También corresponde mencionar a un número importante de técnicos nacionales, especialmente de ONAPRES, que contribuyeron positivamente en la implementación de estos cambios. Dichos niveles, a pesar del temor natural de enfrentar cambios, han comprendido y apoyan decididamente las mejoras introducidas.

La regla general ha tenido sus excepciones y en algunos casos se tuvo que enfrentar una resistencia pasiva, expresada en una defensa disimulada pero sostenida del anterior sistema, y un desconocimiento y poca comprensión de las nuevas formas de trabajo. Los problemas más frecuentes se dieron en la implementación del sistema de registro de ejecución presupuestaria de la Base de Datos Única: las urgencias y excepciones supusieron, en varios casos, levantar controles y rediseñarlos para satisfacer las urgencias.

### **c) Fortalecimiento institucional para la política social y reforma del sector de asistencia social**

Desde la perspectiva de este componente, el proyecto evolucionó de una visión de cumplimiento de condicionalidades del préstamo “como un fin en si mismo” al desarrollo de un proceso de

gestión de la Política Social del país a partir de la Reforma de este Sector. Según nuestro parecer esta dimensión se logra instaurar a partir del año 2002 con el liderazgo asumido por la Presidencia de la Junta Directiva de la Junta Directiva del Gabinete Social y el apoyo decidido del Banco Interamericano de Desarrollo en este campo. De ahí la afirmación de que se requiere consolidar una institucionalidad contemporánea, abierta y con capacidad de dinamizar las diferentes fuerzas de la nación tanto del sector público como privado para lograr inclusión, enfrentamiento de la pobreza en lo inmediato y desarrollo de una política social sostenible en el tiempo, con servicios sociales institucionalizados y efectivos. La existencia de una instancia de Política Social acompañada por una red de protección social puede permitir un salto muy importante en el enfrentamiento de una deuda histórica que requiere modalidades de atención, transparentes, eficaces y eficientes. Definitivamente el acompañamiento de la cooperación técnica junto con el respaldo financiero del BID constituye una modalidad de trabajo que logra mayor compromiso y posibilidad de avanzar en aquellas metas que van más allá de los equilibrios macroeconómicos y que fueron protegidos también en este préstamo.

Esta afirmación resulta más válida frente a la modalidad de apoyar reformas, como la del caso que nos ocupa, con préstamo ajuste y muy especialmente en el caso de la República Dominicana donde el préstamo se inició con un sector social muy débil y prácticamente sin cohesión.

#### **d) Reforma del sector salud**

En lo que respecta a la firma de convenios de gestión con hospitales pilotos, para evaluar los resultados de los mismos y elaborar un plan de extensión al cien por ciento (100%) de los hospitales, el cumplimiento tuvo sus debilidades o en determinado momento se corrió el riesgo de no lograr el objetivo. Se requería un análisis de los involucrados y una ponderación de las gobernabilidades de cada actor, para identificar correctamente la instancia o autoridad para impulsar la propuesta. Los actores principales no fueron empoderados del proceso de formulación del proyecto.

La decisión de ejecutar los convenios de gestión es una responsabilidad de la autoridad rectora que tiene todavía a su cargo la prestación de los servicios hospitalarios, mientras que la Unidad encargada de la reforma, aun revestida de autonomía administrativa, es un organismo normativo, sin poder para pasar del papel a la acción.

Por otro lado, la SESPAS tuvo un proceso de tres años para la implantación del sistema de programación financiera de la ejecución para SESPAS, sin embargo, a pesar de la complejidad del sistema de formulación y ejecución, otras instituciones que iniciaron simultáneamente ambos procesos le resultó más fácil adaptarse al nuevo sistema. Las expectativas creadas y luego no satisfechas en los niveles de ejecución, frenan el involucramiento de las unidades ejecutoras, que son el principal elemento de presión para el desarrollo y cumplimiento de los procesos, desde el nivel de las instituciones rectoras hasta los órganos de administración del sistema operativo.

En el caso de SESPAS, la metodología de presupuesto por programas una vez diseñada, ha tardado para que las instancias descentralizadas y desconcentradas reciban los beneficios de la entrega de las asignaciones aprobadas en los presupuestos anuales y confíen en él respecto a los compromisos contraídos con las comunidades y el entorno de trabajo.

Por último, se puede señalar que las condicionalidades destinadas a proteger actividades esenciales e históricamente no priorizadas en la ejecución presupuestaria, deben hacerse concomitantemente

con los procesos de implantación de este tipo de reformas, para entrenar a las unidades ejecutoras en la gestión de recursos financieros

### 3.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto.

Califique la implementación del proyecto con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (*outputs*) obtenidos en la cantidad y con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables.

★ **Muy Satisfactorio (MS)**    ☐ Satisfactorio (S)    ☐ Insatisfactorio (I)    ☐ **Muy insatisfactorio (MI)**

Clasificación	Criterios
<b>Muy Satisfactorio (MS)</b>	El proyecto obtuvo <b>entre el 81% y 100%</b> de sus productos, con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables
<b>Satisfactorio (S)</b>	El proyecto obtuvo <b>entre el 66% y 80%</b> de sus productos, con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables
<b>Insatisfactorio (I)</b>	El proyecto obtuvo <b>entre el 51% y 65%</b> de sus productos, con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables
<b>Muy Insatisfactorio (MI)</b>	El proyecto obtuvo <b>el 50% o menos del 50%</b> de sus productos, con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables

### 3.3. ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD

#### 3.3.1 Desarrollo Institucional/Organizacional (DIO)

##### 3.3.1.1. Áreas fortalecidas o mejoradas por el proyecto.

Identifique las áreas institucionales / organizacionales fortalecidas o mejoradas por el proyecto, directa o indirectamente, e indique el nivel de su influencia (nacional, regional, local)

Área Institucional / Organizacional	Nivel					
	Si	No	N/A	Nacional	Regional	Local
• Marco legal y regulatorio	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Procedimientos, manuales, guías operacionales	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Capacidad						
- Capacidad de la alta gerencia	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Capacidad de la mediana gerencia	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Capacidad de sistemas de información	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	X	<input type="radio"/>
- Medición del desempeño (capacidad de M&E)	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>
- Servicio al cliente	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	X	X
• Estructura funcional y organizacional	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Planeación	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Presupuestación / Gerencia financiera	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Coordinación Intra- / Inter-sectorial	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	X	<input type="radio"/>
• Coordinación Intra - / Inter-organizacional	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	X	<input type="radio"/>
• Personal / desarrollo de recursos humanos	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Adquisiciones	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
• Auto-evaluación, auditoría & rendición de cuentas	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	X	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

##### 3.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país.

(ver sección 3.1.2.11)

### 3.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor.

(El fortalecimiento del Organismo Ejecutor (STP) *per se* no estaba contemplado en el proyecto.)

### 3.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al FIO.

☒ **Muy Relevante (MR)**      ☐ Relevante (R)      ☐ Poco Relevante (PR)      ☐ Irrelevante (I)

Clasificación	Criterios
<b>Muy relevante (MR)</b>	El proyecto ha fortalecido <u>excepcionalmente</u> las áreas en la(s) organización(es) relacionadas con el proyecto y/o ha mejorado <u>extraordinariamente</u> el marco regulatorio y legal. Los cambios institucionales / organizacionales han tenido lugar o están en proceso y se les vienen dando seguimiento dentro de una estrategia que incluye objetivos claros y realistas, hitos e indicadores.
<b>Relevante (R)</b>	El proyecto ha fortalecido <u>significativamente</u> las áreas en la(s) organización(es) relacionadas con el proyecto y/o ha mejorado <u>considerablemente</u> el marco regulatorio y legal. Un proceso gradual y duradero de mejoramiento / fortalecimiento institucional / organizacional está teniendo lugar y continuará una vez que el financiamiento del BID termine.
<b>Poco relevante (PR)</b>	El proyecto ha fortalecido <u>en alguna medida</u> las áreas en la(s) organización(es) relacionadas con el proyecto y/o ha mejorado <u>parcialmente</u> el marco regulatorio y legal. Se han alcanzado cambios institucionales / organizacionales limitados, pero su continuidad puede o no ocurrir. No se espera que con el proyecto se propicie un proceso de reforma institucional / organizacional de largo plazo.
<b>Irrelevante (I)</b>	El proyecto <u>no</u> ha mejorado elemento significativo alguno del marco regulatorio y legal y/o no ha fortalecido área alguna en la(s) organización(es) relacionadas con el proyecto.

## 3.3.2 Sostenibilidad del proyecto.

### 3.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto.

#### SOSTENIBILIDAD

(Como se hizo en secciones anteriores, las respuestas a las secciones 3.3.2 a 3.3.2.1 están dispuestas a continuación por reforma transversal y sectorial)

#### a) Fortalecimiento del marco normativo

#### b) Fortalecimiento de la programación financiera y gestión presupuestal

Las condicionalidades introducidas en el programa de apoyo a la reforma institucional del sector social ha significado introducir cambios en las áreas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público y control interno superando el rezago estructural que persistía hasta la gestión 2002. En este mismo contexto corresponde indicar que los beneficios de dicho cambio podrán llegar en el corto plazo al resto de instituciones del Sector Público en la medida que se mantenga el actual ritmo de modernización.

En el plano institucional, los verdaderos sujetos del cambio fueron las Secretarías de Estado, estos niveles institucionales tuvieron una participación directa en la implementación de los cambios al ser los auténticos ejecutores de las nuevas formas de trabajo.

Para construir una Administración Financiera del Estado que posibilite la transparencia en la administración de los recursos públicos y promueva la eficiencia y eficacia en la gestión pública, no es suficiente haber iniciado la reforma, se hace imprescindible continuarla y concluirla a fin de encontrar el mayor grado de perfeccionamiento. Por tanto, será necesario que las autoridades tomen en cuenta los resultados alcanzados hasta la fecha y con esta perspectiva continúen respaldando dicho proceso de tal manera que no haya posibilidad de reversión o deterioro.

En este sentido, debemos señalar que esta reforma no es de ejecución rápida e inmediata: hará falta realizar constantes evaluaciones y mejoras para afinar las técnicas y metodologías, pero sobre todo Sensibilizar, Capacitar y Adiestrar recursos humanos, que son la única garantía de que el proceso podrá continuar en el tiempo. Esta es la mejor forma de asegurar el éxito de la reforma, que se está ejecutando en forma acelerada, pero con sensatez, con conocimiento real de las relaciones entre medios y fines y con una comprensión acabada de lo ideal y lo posible.

En virtud de la trascendencia que significa una reforma de esta naturaleza se hace necesario identificar los factores de sostenibilidad que deben permanecer o ser fortalecidas para lograr un avance sostenido en la reforma.

La nueva concepción de la administración financiera implica un cambio cultural para introducir el sentido de responsabilidad en la administración de recursos públicos y un proceso de capacitación continuo. Por tanto, será necesario intensificar, mantener y ampliar las actividades de divulgación, capacitación y entrenamiento como un medio para mantener los cambios introducidos.

La reforma significa revisar y redefinir los procesos y procedimientos administrativos con el propósito de disminuir los pasos o trámites innecesarios promoviendo la responsabilidad de los funcionarios en materia de registro y autorizaciones. La experiencia indica que las reformas son sostenibles en el tiempo cuando es posible mantener en los cargos a los recursos humanos capacitados de forma que exista continuidad en el desarrollo de las actividades, este debe ser el compromiso que asuman los gerentes públicos.

La reforma del proceso presupuestario significa programar, ejecutar y evaluar las propuestas programáticas en términos de metas y resultados de tal forma que durante y después de la gestión presupuestaria sea posible medir la eficiencia, eficacia y economía con que se captaron y usaron los recursos públicos. En esta medida se hace necesario comprometer tanto a los niveles de dirección de los órganos rectores como de las instituciones a profundizar la gestión por resultados.

El marco macroeconómico es necesario llamar la atención de los ejecutores de la gestión pública para intensificar y mejorar esta práctica e institucionalizarla en una unidad con suficiente presencia en los niveles máximos de decisión política.



Parar garantizar el éxito de la reforma de la administración financiera, y dada la obsolescencia, dispersión y antigüedad de las leyes que sustentan el sistema financiero dominicano, es condición indispensable la promulgación de un nuevo marco legal.

La normativa vigente, a excepción de la ley de contabilidad y en una pequeña parte la ley de presupuesto, además de obsoleta no responde a criterios que permitan desarrollar un modelo de gestión financiera integrado, útil para una gestión gubernamental moderna y eficiente.

### **c) Fortalecimiento institucional para la política social y reforma del sector de asistencia social.**

Ante el impacto de la crisis económica que vive el país en la actualidad y los efectos de la firma con el FMI, el préstamo de apoyo a la Sostenibilidad de las Reformas Sociales, y el respaldo de la operación ATN/SF-7981-RD permitirán avanzar entre otros, en el cumplimiento del Decreto 623-03 para el Reordenamiento del Sector de Asistencia Social. No obstante es necesario subrayar que el desarrollo de un Sectorial Social 2 resulta imprescindible para complementar la Reforma del Sector Social en temas tan determinantes como la implementación de los instrumentos de monitoreo y evaluación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, la implantación de una Nueva Institucionalidad del Sector de Asistencia Social, el coheccionamiento de un Gabinete Social institucionalizado y capaz de acordar políticas y estrategias con el Gabinete Económico y la protección de gasto social en sectores tan determinantes como salud y educación. Sumándose a ello la necesidad de proteger recursos para el desarrollo de capacidades de generación de ingresos de los pobres, tanto por la vía del autoempleo como del empleo especializado, para lo cual se requiere formación tecnológica y crédito, fortaleciendo a su vez, espacios institucionales importantes en el país el CONETEC y el INFOTEP.

### **d) Reforma del sector educación**

En lo que se refiere a las reformas del Sistema de Administración de los Recursos Humanos de la SEE, el desarrollo de un sistema moderno de gestión de los recursos humanos en la SEE cuenta con varios elementos de carácter técnico, financiero y político, que deberían funcionar para garantizar la sostenibilidad del proceso.

El avance alcanzado en los sistemas de nominas y de administración de los recursos humanos puede ser sostenible por la voluntad de las autoridades y como resultado de constituir herramientas facilitadoras para lograr el consenso con la ADP en las negociaciones para la consolidación de las bases salariales y de los incentivos. La adecuación de la nomina en una plataforma informática que se descentraliza y abre al público para consultar es un instrumento irreversible del proceso de modernización y tecnificación de la SEE, así como los nuevos mecanismos para el flujo y manejo de los expedientes, tramites, archivos y sistematización de los procesos de gestión de personal. Estos mecanismos difícilmente permiten reversar las facetas alcanzadas en materia de regularización de la nomina docente y del establecimiento de los sistemas de ingreso y movilidad del personal.

Sin embargo, la aplicación del Estatuto Docente y sus sostenibilidad para regular la relación laboral entre la SEE y ADP, dependerá en gran medida de la posibilidad de las autoridades para realizar con éxito la “evaluación del desempeño” de los docentes, mediante un proceso de consenso de los instrumentos de evaluación y la confiabilidad que ofrezcan los resultados. Mas

aun, dependerá en última instancia de la posibilidad de traducir antes de finalizar el 2003, el resultado de la evaluación en la aplicación de los porcentajes de incentivos correspondientes, que a su vez, mejoren la actual remuneración que reciben los docentes, mediante un incentivo real aplicado sobre su desempeño.

La imposibilidad financiera de cumplir con este propósito podría generar una crisis política y un deterioro del consenso alcanzado para las reformas que podría en peligro los logros obtenidos. El Estatuto del Docente se ha obtenido gracias al apoyo económico que significó la consolidación de las bases salariales y de los incentivos, que permitió un aumento salarial de entre un 10 y 15% en agosto del 2003, que sumado con el incremento del 9% en las bases salariales hecho por el Poder Ejecutivo en enero del 2004, han atenuado el efecto de la inflación sobre los salarios reales de los maestros y evitado un proceso de confrontación entre la SEE y la ADP.

Las expectativas creadas en torno al incentivo al desempeño son resultados del módico proceso de negociación y consenso para desarrollar las reformas. Tan importantes resultan estas acciones que el BID aprobó una donación de 200 mil dólares (ATN/SF-8392-DR) para profundizar la creación de los instrumentos de evaluación del desempeño, de reforma del régimen disciplinario, con el Tribunal de la Carrera Docente, cuyos mecanismos de financiamiento garantizan la sostenibilidad de la reforma.

Durante las discusiones para la formulación de los préstamos de emergencia hechos en enero y febrero del 2004 con el BID y el Banco Mundial para garantizar la protección y sostenibilidad de la reforma se discutió sobre la protección presupuestal del incentivo al desempeño, calculado en alrededor de 10 millones de dólares o 700 millones de pesos, a la tasa original de 35 pesos por dólar existente en el momento de la elaboración de los proyectos de financiamientos sin embargo, finalmente no se incluyó en el contrato de préstamo.

La actual crisis fiscal y los acuerdos con el FMI para enfrentar el déficit de las finanzas públicas de 5.2% del PIB para el 2004 y la obligación de mantener recortes presupuestarios en los gastos corrientes del gobierno central, generan expectativas negativas que ponen en alto riesgo la sostenibilidad de las reformas y de los resultados alcanzados. De no sostenerse el consenso con la ADP y la aplicación del incentivo al desempeño, asociado al mejoramiento de la calidad del proceso educativo y de la calificación de los docentes mediante un estatuto que premia la titulación, la eficiencia y la permanencia en el servicio de los empleados públicos, muy probablemente se pierda la eficiencia general del sistema, los instrumentos creados y la gobernabilidad de la relación entre el Estado y el sindicato de maestros.

Los avances logrados en áreas institucionales y operativas del sector educativo, que han sido fortalecidas a partir del nuevo sistema de gestión de recursos humanos y su impacto potencial en los resultados educativos, obligan a recomendar la posible inclusión de una protección al gasto educativo en el 2005 mediante un instrumento de sostenibilidad que pudiera confeccionarse para un nuevo financiamiento del BID.

En lo que se refiere al proceso de descentralización hacia las Juntas de Centro, a mediano plazo, la sostenibilidad de este proceso está garantizada con los aportes financieros del préstamo BID-1289-OC-DR, que prevé un componente de descentralización con el traspaso de USA 500 por sección anual para las Juntas de Plantel y de Centro del nivel de educación media, consistente en

la creación de una canasta educativa, que operaría en el marco de un Plan de Desarrollo del Centro Escolar de 5 años y un proyecto de Centro anual para la ejecución de los recursos.

En el nivel básico el proceso de descentralización operara sobre la base del “Programa Multifase para el Mejoramiento de la Equidad y la Cobertura de la Educación Básica”, préstamo BID-1429-OC/DR, que crea las Juntas de Redes para el área rural y la transferencia de recursos a las Juntas de Plantel y de Centro Urbano-Marginales.

La sostenibilidad de este proceso en el mediano plazo dependerá de la capacidad de la Oficina de Cooperación Internacional de la SEE para la ejecución de estos dos préstamos del BID, cuya concepción de operaciones multifases podrían garantizar programas de transferencias para los próximos 5 a 7 años.

El advenimiento de la crisis fiscal creada por los desequilibrios macroeconómicos es en el largo plazo el mayor obstáculo para fortalecer un proceso que requerirá en algún momento el aporte de recursos propios de la SEE. La descentralización por vía de las Juntas descentralizadas es parte de un proceso de reforma sistemática del sector educativo para descentralizar y desconcentrar la administración hacia los Distritos Escolares y hacia las escuelas e implica una ejecución presupuestal descentralizada.

En consecuencia, la sostenibilidad depende de la capacidad de la SEE de descentralizar su programación presupuestal, su ejecución y su posibilidad de obtener recursos del presupuesto mediante el Fondo -100 para transferencia ordenada de recursos y responsabilidades.

En lo que se refiere al Sistema de Programación Financiera de la ejecución para SEE y el cumplimiento por parte de ONAPRES de la ejecución presupuestal, al igual que en la SESPAS, la sostenibilidad de la gestión presupuestal dependerá de la Rendición de Cuentas, la sanción a la violación de la programación y la conciencia sobre la necesidad de garantizar la ejecución de los presupuestos en salud y educación.

#### **e) Reforma del sector salud**

El desarrollo institucional y organizacional de la SESPAS mediante las normas establecidas por los Reglamentos aprobados dentro del Programa de Apoyo a la Reforma tienen su garantía en el mediano y largo plazo, por constituir instrumentos que han sido fruto del consenso y aprobados por el máximo organismo de decisión dentro del sector y que involucra a todos los agentes que intervienen en los distintos espacios que crea el Sistema de Salud. La adecuación de los reglamentos a los mandatos de la ley, es lo que garantiza la direccionalidad del proceso de organización de las funciones y la desconcentración de la gestión de las mismas. La reforma del sector salud esta incompleta, quedan muchos procesos definidos en el papel, por consiguiente, su ejecución siempre dependerá de la voluntad política, para impulsarla con la celeridad requerida.

En cuanto a los Convenios de Gestión para la asignación de recursos en el sector es importante hacer una diferenciación en el uso de este instrumento y su sostenibilidad más allá de la ejecución del Programa. En la medida que avance la aplicación del Plan Familiar de Salud y el Aseguramiento, los convenios de gestión serán el instrumento de negociación y asignación de recursos entre el SENASA y la Prestadora de Servicios de Salud Regional (desconcentrada o descentralizada). Sin embargo, no parece ser sostenible, que hacia adentro de las redes

regionales, se mantengan los convenios de gestión hospitalarios, sobre la base de presupuestos por resultados.

Por otra parte, la consolidación de la implantación del Sistema de Programación Financiera de la Ejecución para SESPAS dependerá fundamentalmente del nivel político, de la concientización obtenida de la importancia de la nacionalización de la asignación de recursos y el respeto a los compromisos programáticos. El establecimiento de mecanismos técnicos para la operatividad siempre será necesario, pero la discrecionalidad de las instancias superiores tendrá prioridad a la hora de la ejecución presupuestaria, sobre las limitaciones técnicas que imponen los mecanismos operativos.

La rendición de cuentas y el monitoreo de la gestión presupuestaria y la sanción a la violación de los programas, en las distintas instancias de decisión del gasto, es la garantía del éxito o fracaso de la sostenibilidad de esta reforma.

Por último, y como elemento central de la sostenibilidad de los avances alcanzados hasta ahora, se encuentra la protección del gasto en salud. A pesar de la existencia de una política de combate a la pobreza y una estrategia que prioriza el sector salud, la sostenibilidad de mantener un flujo creciente de recursos para la salud dependerá de la disponibilidad de recursos financieros, que escapa a la gobernabilidad del sector. Sin embargo, la creación de un Gabinete Económico como iniciativa de otro programa de reforma, se enfatizar en la necesidad de una reforma tributaria que aumente la contribución tributaria para aumentar el gasto social. De no lograrse ese objetivo, una vez finalizado los acuerdos puntuales de programa, la continuidad no esta asegurada.

### 3.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad.

En una escala de 1 a 4 estime la probabilidad de que durante el año siguiente a la terminación del proyecto (y del financiamiento del Banco) existan los siguientes arreglos y recursos institucionales y organizacionales en el país, necesarios para mantener las acciones, servicios, productos, efectos y futuros impactos iniciados por el proyecto y definidos en 2.3.2.1.

Arreglos institucionales / organizacionales y recursos	Probabilidad	
1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora	Baja ← ① ② ③ X → Alta	○ N/A
2. Marco político, legal y regulatorio	Baja ← ① ② ③ X → Alta	○ N/A
3. Preparativos y capacidad organizacional	Baja ← ① ② X ④ → Alta	○ N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Baja ← ① ② X ④ → Alta	○ N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Baja ← ① ② ③ ④ → Alta	X N/A
6. Personal idóneo	Baja ← ① X ③ ④ → Alta	○ N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Baja ← ① ② ③ ④ → Alta	X N/A
8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto	Baja ← ① ② X ④ → Alta	○ N/A
9. Apoyo del gobierno nacional	Baja ← ① ② ③ X → Alta	○ N/A

**3.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad.**

**3.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad.**

**3.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas).**

**3.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas).**

(Ver sección 3.3.2.1.).

**3.3.2.7. Plan de Sostenibilidad.**

Teniendo en cuenta los análisis anteriores, describa las acciones concretas que el País Prestatario y/o el Banco deberían realizar durante el próximo año para asegurar la sostenibilidad de los futuros impactos, efectos, productos, acciones y/o servicios identificados en 2.3.2.1.

Con el apoyo del BID se complementaran los elementos que hacen al decreto 623-03 sobre el reordenamiento del Sector Social, todo lo cual hace suponer que esta parte quedara resuelta durante el préstamo de emergencia. De igual manera con los recursos protegidos en el programa de emergencia para el desarrollo del sistema de información social y focalización, están dada las bases para profundizar en una etapa posterior lo concerniente a la creación de una institucionalidad contemporánea y moderna que permita disponer de una política social en el marco de un proceso decreciente de acciones de asistencia social inmediata sin focalización y sin mecanismos de ejecución institucionalmente validos y avanzar en un proceso creciente de desarrollo de una política de Protección Social, que incluya la atención de emergencias e imprevistos como servicios sociales institucionales y orgánicos.

(Ver sección 3.3.2.1.)

**a) Fortalecimiento del marco normativo**

Las reformas introducidas en la administración financiera se facilitarán si el marco legal que regula cada subsistema se encuentra contemplado en una ley. Esto garantizaría la coherencia y consistencia normativa de todo el sistema, lo que se reflejaría en la visión integrada del conjunto. Es preciso resaltar que conforme a la experiencia de otros países, la elaboración de una única norma, incorporando los aspectos legales y funcionales de distintos órganos rectores, aumenta la complejidad de su análisis, fundamentalmente debido a la independencia normativa existente hasta el presente. Igual dificultad se podría presentar en el proceso de discusión y aprobación en el Congreso.

No obstante, y debido a los avances logrados en esta materia, se ha visto por conveniente elaborar leyes separadas para cada subsistema. En la actualidad el Poder Ejecutivo ha sometido al Legislativo los siguientes proyectos de ley: Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, Proyecto de Ley de la Tesorería Nacional, Proyecto de Ley de Crédito Público, Proyecto de Ley de Compras y Contratación de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones y Proyecto de Ley de Control Interno.

La promulgación de estas leyes sería un aporte fundamental a los desarrollos obtenidos hasta la fecha, consolidando de forma definitiva una reforma integral de la administración financiera del Estado.

### **b) Fortalecimiento de la programación financiera y gestión presupuestal**

Como se desprende de los puntos anteriores, el préstamo de apoyo a la sostenibilidad de las reformas sociales ha logrado en buena medida impulsar los cambios en la administración financiera del estado; no obstante, se hace imprescindible continuar y concluir con las transformaciones a fin de encontrar el mayor grado de perfeccionamiento. Por tanto, será necesario impulsar el Programa de Administración Financiera Integrada que está ejecutando el país con el Préstamo 1093/0C-DR financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El PAFI tiene planificado, entre otros aspectos, estimular las siguientes actividades:

- Mantendrá y ampliará las actividades de divulgación, capacitación y entrenamiento como un medio para mantener en el tiempo los cambios introducidos.
- Recomendará que los recursos humanos capacitados no sean afectados por los cambios naturales de un nuevo período de gobierno, de forma que exista continuidad en el desarrollo de las actividades.
- Impulsará, en los niveles de dirección de los órganos rectores y de las instituciones, la elaboración de planes operativos como una forma de precisar los resultados, operaciones y acciones a ejecutar para el logro de los objetivos previstos en los planes estratégicos sectoriales, de forma que sea posible alcanzar una gestión por resultados.
- Resulta imprescindible completar la reforma; en tal sentido, el PAFI promoverá la aplicación del Decreto 9-04 de 6 de enero del 2004 sobre implantación del SIGEF, de tal forma que en el futuro las Entidades Públicas Descentralizadas no Empresariales, las Entidades de Seguridad Social y los Gobiernos Municipales formen parte de este esfuerzo.

### **Fortalecimiento institucional para la política social**

Ante el impacto de la crisis económica que vive el país en la actualidad y los efectos de la firma con el FMI, el préstamo de apoyo a la Sostenibilidad de las Reformas Sociales, y el respaldo de la operación ATN/SF-7981-RD permitirán avanzar entre otros, en el cumplimiento del Decreto 623-03 para el Reordenamiento del Sector de Asistencia Social. No obstante es necesario subrayar que el desarrollo de un Sectorial Social 2 resulta imprescindible para complementar la Reforma del Sector Social en temas tan determinantes como la implementación de una Red de Protección Social, que opere como nueva institucionalidad para atender las acciones de corto plazo que son impostergables frente a la crisis económica que vive el país y que afecta a los mas pobres. De igual manera la complementación del desarrollo de los instrumentos de monitoreo y evaluación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, el coheccionamiento de un Gabinete Social institucionalizado y capaz de acordar políticas y estrategias con el Gabinete Económico y la protección de gasto social en sectores tan determinantes como salud y educación. Sumándose a ello la necesidad de proteger recursos para el desarrollo de capacidades de generación de ingresos de los pobres, tanto por la vía del autoempleo como del empleo especializado, para lo cual se requiere formación tecnológica y crédito, fortaleciendo a su vez, espacios institucionales importantes en el país el CONETEC, el INFOTEP y Organismos e Instituciones de formación del Sector Privado.

### 3.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto.

Con base en los análisis previos y las perspectivas del Plan de Sostenibilidad, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres (3) años:

☐ Muy Probable (MP)      ☒ Probable (P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

Clasificación	Criterios
<b>Muy Probable (MP)</b>	La mayoría de factores que inciden en la sostenibilidad se incluyeron en el diseño del proyecto; durante la ejecución del proyecto se avanzó sólidamente en su institucionalización; al terminar el proyecto se han previsto las acciones futuras necesarias para asegurar su sostenibilidad y se observa compromiso importante de las autoridades nacionales por mantener el flujo continuo de los productos del proyecto
<b>Probable (P)</b>	Algunos factores que inciden en la sostenibilidad se incluyeron en el diseño del proyecto; durante la ejecución del proyecto se hicieron algunos esfuerzos para su institucionalización y al terminar el proyecto se han previsto las acciones futuras necesarias para asegurar su sostenibilidad.
<b>Poco probable (PP)</b>	Algunos factores que inciden en la sostenibilidad se incluyeron en el diseño del proyecto; durante la ejecución del proyecto se hicieron pocos esfuerzos para su institucionalización y al terminar el proyecto no hay claridad sobre las acciones futuras que se tomarán para asegurar su sostenibilidad.
<b>Improbable (I)</b>	No existen bases que permitan esperar que el proyecto sea sostenible. Los factores que inciden en la sostenibilidad no recibieron atención ni en el diseño del proyecto ni durante la ejecución del proyecto. No se observan avances hacia la institucionalización del proyecto ni se han previsto las acciones futuras necesarias para asegurar su sostenibilidad.

### 3.4. DESEMPEÑO DEL BANCO

#### 3.4.1. Desempeño el Banco en áreas críticas.

Evalúe el desempeño del Banco en las siguientes áreas en una escala de 1 a 4:

- |   |                 |                           |
|---|-----------------|---------------------------|
| 1. Grado de facilitación para diseñar el proyecto en forma participativa con el Prestatario y el Organismo Ejecutor   | Baja ← 4        | <input type="radio"/> N/A |
| 2. Provisión de asistencia técnica y capacitación, así como seguimiento sistemático para que el Organismo Ejecutor cumpla con las políticas y procedimientos del Banco. | Baja ← 4 → Alta | <input type="radio"/> N/A |
| 3. Provisión de asistencia técnica y capacitación al Organismo Ejecutor, para mejorar la gestión y la administración del proyecto.                                      | Baja ← 4 → Alta | <input type="radio"/> N/A |
| 4. Utilidad de la supervisión y asesoramiento del Banco para mejorar la gestión y la administración del proyecto.   | Baja ← 4 → Alta | <input type="radio"/> N/A |
| 5. Oportunidad de la respuesta del Banco a los requerimientos del Organismo Ejecutor durante la implementación del proyecto.  | Baja ← 4 → Alta | <input type="radio"/> N/A |
| 6. Flexibilidad del Banco para dar respuesta a emergencias e imprevistos durante la implementación del proyecto.  | Baja ← 4 → Alta | <input type="radio"/> N/A |

#### 3.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas).

No aplica para este Programa.

#### 3.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas).

No aplica para este Programa.

#### 3.4.4. Calificación del desempeño del Banco.

Con base en 3.4.1. Y teniendo en cuenta la experiencia de la institución prestataria y su experiencia como Organismo Ejecutor, califique el desempeño del Banco durante las fases de diseño e implementación del proyecto:

☒ **Muy Satisfactorio (MS)**    ☐ Satisfactorio (S)    ☐ Insatisfactorio (I)    ☐ **Muy insatisfactorio (MI)**

Clasificación	Criterios
<b>Muy Satisfactorio (MS) X</b>	El Banco, de manera consistente, proporcionó un nivel de asesoramiento y apoyo muy competente al Prestatario / Organismo Ejecutor durante las etapas de diseño y ejecución del proyecto y dio seguimiento permanente al cumplimiento de políticas y



	procedimientos, ofreció lineamientos útiles en las áreas relacionada con su responsabilidad fiduciaria (por ejemplo, en relación con adquisiciones, administración financiera, desempeño de consultores, gerencia por resultados, etc.). Demostró flexibilidad y capacidad de adaptación para responder a situaciones de emergencia y circunstancias imprevistas. <i><b>El desempeño del Banco contribuyo muy positivamente al logro de los objetivos de desarrollo del proyecto.</b></i>
<b>Satisfactorio (S)</b>	El Banco, periódicamente, proporcionó el asesoramiento y apoyo necesario en aspectos esenciales del diseño y la ejecución del proyecto y dio seguimiento permanente al cumplimiento de políticas y procedimientos. El Banco, en cierta medida, fue útil en la resolución de problemas en el marco de su responsabilidad fiduciaria (ver descripción anterior) y trato de dar respuesta a emergencias y circunstancias imprevistas. <i><b>El desempeño del Banco tuvo un impacto positivo en el desempeño del proyecto.</b></i>
<b>Insatisfactorio (I)</b>	El Banco proporcionó asesoramiento y apoyo limitado durante el diseño y la ejecución del proyecto y dio seguimiento limitado al cumplimiento de políticas y procedimientos. El Banco dio poca asistencia para la resolución de problemas en el marco de su responsabilidad fiduciaria y no tuvo flexibilidad para realizar correcciones durante la marcha o para reformular el proyecto como respuesta a situaciones de emergencia. <i><b>El desempeño del Banco no tuvo impacto en el desempeño del proyecto.</b></i>
<b>Muy Insatisfactorio (MI)</b>	El Banco prácticamente no proporcionó asesoramiento o apoyo alguno durante el diseño y la ejecución del proyecto y no hizo seguimiento al cumplimiento de políticas y procedimientos. El banco no hizo ningún esfuerzo para la resolución de problemas en el marco de su responsabilidad fiduciaria y fue totalmente inflexible para realizar correcciones durante la marcha del proyecto como respuesta a situaciones de emergencia. <i><b>El desempeño del Banco tuvo un impacto desfavorable en el logro de los objetivos del proyecto.</b></i>

El Banco ha promovido un vínculo entre los distintos programas y ayudas técnicas que financia con el fin de relacionar los alcances de la reforma en gestión presupuestaria a las acciones de otros programas, esta forma de establecer relaciones entre las reformas programadas ha hecho posible que los ejecutores logren compenetrarse y ver la importancia de incorporar condiciones previas a los desembolsos financieros como un medio alternativo para impulsar cambios y reformas.

La participación de los especialistas del Banco en el diseño y seguimiento de los programas de reforma y las visitas de los mismos a los organismos ejecutores y a las autoridades de los órganos rectores, ha contribuido a una mayor sensibilización sobre la importancia de incorporar nuevas formas de trabajo.

Con base a la experiencia durante la ejecución del proyecto podemos decir que la estructura, organización y procesos seguida por la comisión coordinadora así como su integración con el técnico sectorial del BID, responsable del préstamo, resultaron eficaces.

El Banco a través del encargado de proyecto de manera consistente proporcionó un nivel de asesoramiento y apoyo al ejecutor durante las etapas de diseño y ejecución, dando seguimiento permanente al proyecto. Este mecanismo de integración ayudó al monitoreo, retroalimentación de los diferentes sectores que intervenían y permitió el desarrollo de capacidades nacionales de trabajar con visión integral.

Queremos hacer énfasis en aspectos importantes de señalar en el desempeño del Banco en relación con el proyecto:

- 1- El acompañamiento técnico que se expresa en un relacionamiento directo de los responsables del préstamo tanto con los ejecutores como con las autoridades nacionales de los diferentes niveles, lo cual viabiliza de manera muy importante el logro de las metas del Programa.
- 2- El encadenamiento de acciones de otras operaciones del Banco en el país con el Programa, definitivamente permiten apoyar una visión mas integrada de desarrollo de país y facilitan la interrelación en el ámbito nacional, especialmente evidencian con el ejemplo la necesidad de una visión integral y ayudan a minimizar la nociva territorialidad en lo institucional y en lo operativo.
- 3- La apertura y facilitación de procesos de trabajo de la Representación del Banco en el país. El abrir las puertas del Banco para la interrelación, el intercambio y el trabajo interinstitucional facilita los procesos y constituye una contribución digna de señalar y un signo de cambio y modernización en las relaciones entre los Organismos Internacionales y los países.
- 4- La facilitación de la cooperación técnica reciproca sobre la base de las operaciones que se realizan en otros países miembros del Banco, así como el apoyo conceptual, teórico y metodológico ofrecido sobre la base de las capacidades institucionales que tiene el Banco tanto en su sede central como en los institutos especializados.

### **3.5 BASES PARA LA EVALUACION EX POST**

#### **3.5.1. Previsiones para la evaluación ex - post.**

El país se ha comprometido a colaborar en la evaluación del Programa que el Banco llevará a cabo en el futuro.

#### **3.5.2. Análisis de capacidad para la evaluación ex-post.**

No aplica

### **3.6. OTRAS LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES**

No aplica

## **REPUBLICA DOMINICANA**

### **PROGRAMA DE REFORMA INSTITUCIONAL DEL SECTOR SOCIAL (DR-0140)**

#### **Acta del Comité de Revisión Gerencial del Informe de Terminación de Proyecto – PCR 22 de Abril de 2004**

#### **I. INVITADOS**

Camille Gaskins Reyes (ROS); Andres Marchant (RE2/OD3); Jorge Sapoznikow (RE2/CC2); Marcelo Antinori (RE2/FI2); Robert Kaplan (RE2/EN2); Moisés Pineda (COF/CDR); Oscar Casasco (COF/CDR); Hugo Ríos (COF/CDR); María Eugenia Nepote-Cit (LEG/OPR); Carlos Jarque (SDS/SDS); John Hastings (RE2/RE2); Manuel Agosin (RE2/RE2); Marcia E. Bonilla-Roth (RE2/RE2); Sandra Bartels (RE2/RE2); Adriana Arroyave Shipley (ROS/DAU); Rodolfo Hernández (ROS/PRM); Laura A. Ramírez-Ramos (ROS/PMP); Marcelo Carbol (RE1/SO1); Marta Mejía-Zampieri (RE2/SO2); Carola Alvarez (RE2/RE2); José J Gomes (RE2/OD3); Laura Profeta (LEG/OPR); Lionel Y Nicol (EVP/DEV); Wolfgang Munar (RE2/OD3); Peter Sollis (RE2/SO2).

#### **II. PARTICIPANTES**

Christian Gómez Fabling (RE2/SO2), Presidente del Comité de Revisión Gerencial; Christina Landazuri (LEG/OPR); Alberto Gómez Gaviria (RE2/RE2); Roberto Camblor (RE2/SC2); Edgar González (ROS/PMP); Oscar Casasco (COF/CDR); Hugo Ríos (COF/CDR); Marta Mejía-Zampieri (RE2/SO2); Wolfgang Munar (RE2/OD3); Sheyla Silveira (RE2/SO2) y Peter Sollis (RE2/SO2) quien actuó como Secretario del CRG.

Se recibieron comentarios escritos de Edgar González (ROS/PMP).

#### **III. TEMAS TRATADOS**

Varios miembros del CRG felicitaron a los autores del PCR por la buena presentación de los productos obtenidos por el programa, la claridad del análisis de los efectos y de la implementación del programa y por la riqueza de las lecciones aprendidas presentadas para mejorar el diseño y ejecución de futuras operaciones de reforma institucional. Se destacó sin embargo, que el PCR no estaba completo ya que faltaba la sección a ser llenada por el ejecutor.

#### **IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

El Comité recomendó realizar las modificaciones necesarias al documento, a fin de incluir los siguientes comentarios y observaciones:

1. Mapa de reformas. La sección que analiza los logros asociados con el tercer tramo, hace referencia a un plan de reestructuración del sector de asistencia social y a un mapa de reformas en ejecución. El comité solicitó aclaración respecto a si existen diferencias entre ambos. Durante la discusión, el equipo aclaró que se trata de dos cosas distintas. El “mapa de reformas” o “roadmap” fue uno de los productos que resultaron del diálogo de políticas conducido con el gobierno durante el diseño y como

tal, refleja el conjunto de reformas institucionales que fueron identificadas como requisitos para lograr el fin de reducir la pobreza. La reestructuración del sector de asistencia social, por otro lado, es un proceso que es parte del mencionado mapa de reformas y su inicio durante la ejecución del Programa, representa un compromiso del gobierno que fue más allá de lo comprometido con el Banco, y que al haberse iniciado durante la ejecución, aumenta la viabilidad de la subsecuente etapa de reformas y mejora la sostenibilidad del presente Programa

*Conclusión.* El equipo reflejará estas aclaraciones en el texto final.

2. Evaluación ex-post. Hubo preguntas sobre si se realizará o no de una evaluación ex - post de este programa. El equipo aclaró que aunque el país no llevará a cabo dicha evaluación, sí prestará apoyo al Banco en la realización de la misma.

*Conclusión.* El documento dejará en claro que cuando se preparó el programa, existía buena disposición de la administración del Banco de ejecutar una evaluación ex post del mismo.

3. Línea de Base. Se preguntó sobre la existencia de la línea de base utilizado para medir el resultado del programa. Se explicó como la operación fue diseñada en un momento en que el país aún no contaba con un sistema que permitiese la construcción de una línea de base para medir los efectos de la política social. También se aclaró que durante la ejecución del programa, este mismo tema se convirtió en un tema en la agenda de reformas.

*Conclusión.* El CRG pidió una revisión para aclarar: (i) la conclusión en el PCR sobre el papel de líneas de base en programas sectoriales; y (ii) los mecanismos para incorporar este tema en la agenda de reformas de política.

4. Marco Lógico. Se preguntó (i) que significa el comentario de que el marco lógico es “policy neutral”; y (ii) la contribución de un marco lógico a la preparación de un PBL. Se explicó que en este momento la preparación de un PBL no necesita un marco lógico. Se dijo que el ejercicio de marco lógico sí puede ser un instrumento para generar ideas e identificar posibles actividades de los componentes. Hubo un intercambio sobre el uso de un marco lógico en la ejecución de un PBL.

*Conclusión.* Dado la importancia del tema, el CRG pidió que se revisara la sección referente a las lecciones aprendidas para asegurar consistencia en las recomendaciones sobre el uso y limitaciones del marco lógico en préstamos de reforma de políticas.

5. Capítulo del Ejecutor. Se destacó que el PCR no estaba completo ya que faltaba la sección a ser llenada por el ejecutor. Se explicó que aunque los representantes de las seis entidades involucradas en la ejecución, habían preparado los insumos correspondientes a cada agencia, la complejidad del sistema PCR no había permitido consolidarlos en un solo documento. COF/CDR anunció que con cargo a recursos C&D contrataría un consultor que apoyase al Gobierno a completar el memorando. Con base en ello, se espera contar con el capítulo del ejecutor a finales de Mayo de 2004 para finalizar el PCR.

6. Conclusión. La versión completa del PCR deberá ser enviada al Presidente del CRG para su revisión y con base en ello decidir sobre los pasos a seguir para su consideración formal o virtual por parte del CRG.

***Original firmado***

---

Christian Gomez-Fabling, RE2/SO2  
Presidente CRG

***Original firmado***

---

Peter Sollis, RE2/SO2  
Secretario CRG